



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° 339

Bogotá, D. C., miércoles, 30 de mayo de 2018

EDICIÓN DE 41 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se introducen algunas disposiciones en materia de contratación estatal.

Bogotá, D. C., mayo de 2018

Presidente

CARLOS ARTURO CORREA

Comisión Primera - Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia al Proyecto de ley número 199 de 2017 Cámara, por medio del cual se introducen algunas disposiciones en materia de contratación estatal.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación como ponente realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito rindo informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

I. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto de la presente ley busca crear mecanismos de transparencia en los contratos que el Estado suscriba con terceros.

II. CONSIDERACIONES

La principal motivación del proyecto es la ausencia de una norma que prohíba hacer política a los contratistas de servicios de las entidades públicas, generando ventajas para organizaciones políticas en las alcaldías, gobernaciones o entidades públicas, y evitando así que estos pueden intervenir en política, tomar decisiones

favorables a sus candidatos e inclusive aportar recursos públicos a campañas políticas.

Es un hecho que en Colombia se presentan varios problemas surgidos del sistema de contratación de servicios tales como la elección de contratistas de manera directa, sin ningún proceso previo de selección, acumulación de contratos en una sola persona, o el desarrollo de actividades propias de la misión institucional que debe ser desempeñada por empleados, la inexistencia de topes máximos para contratos de servicios profesionales, entre otros aspectos.

Así mismo, uno de los aspectos más interesantes que busca acabar este proyecto es la figura que permite la acumulación de experiencia personal para empresas nuevas a la hora de contratar, así como la creación de la inhabilidad para que aquellos que financien campañas a cuerpos colegiados de elección directa, o realicen aportes económicos a los partidos o movimientos no puedan durante un tiempo prestar servicios profesionales en entidades orientadas por quienes recibieron sus aportes.

La experiencia internacional indica que en países como Perú existen restricciones y limitaciones a la contratación de servicios mediante la ley anual de presupuesto, que prevé medidas de austeridad. Por otro lado, en México también se plantean medidas de austeridad para la contratación de servicios personales, cuando se consideran realmente necesarios e indispensables.

III. JUSTIFICACIÓN

Ante la tajante prohibición de participación en política que existe para los funcionarios públicos, así como el alto número de sanciones disciplinarias que se han producido con ocasión de esta conducta por parte de la Procuraduría General de

la Nación, las denominadas maquinarias políticas han encontrado, en la modalidad de contratación por prestación de servicios, una forma de evadir esta disposición legal, cooptando así las entidades públicas de contratistas por prestación de servicios cuyo cargo obedece a favores políticos y, en consecuencia, funcionan al servicio de intereses electorales.

La prestación de servicios se pensó como un mecanismo para suplir aquellas funciones que la entidad no estaba en capacidad de suministrar en razón de un déficit temporal de personal o una demanda superior a la habitual, también para realizar las labores que, en razón de su complejidad, el personal de planta no puede prestar. En pocas palabras, esta figura jurídica ha sido creada en todo momento para solucionar necesidad transitoria, y en ningún caso ha sido una figura que deba cumplir el objeto misional de la entidad contratante, pues en ese caso esas funciones deberán ser prestadas por funcionarios públicos.

Por otro lado, la participación en política de contratistas es hoy un factor que desequilibra la ya inclinada balanza a favor del gobierno de turno en las elecciones. De hecho, en distintos casos se ha documentado un exceso desmedido de contratos por prestación de servicios de forma previa a elecciones, lo cual curiosamente se ha acompañado con denuncias posteriores por participación en política de contratistas y funcionarios públicos.

En ese sentido, el proyecto de ley que se presenta a consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes busca que se limite esa posibilidad a través de una prohibición a la participación en política de las personas vinculadas a través de contratos de prestación de

servicios, dándole como consecuencia jurídica a la infracción de la prohibición la terminación del contrato sin derecho a indemnización.

Adicionalmente, el proyecto tiene en cuenta que otra forma de desviación de recursos públicos se halla en las contribuciones a campañas y partidos políticos, las cuales resultan una forma de participar en política en el caso de los funcionarios públicos, razón por la cual lo tienen proscrito, pero en el caso de las personas contratadas a través de contratos de prestación de servicios no existe tal prohibición.

La Ley 1474 de 2011, “Estatuto Anticorrupción”, en su artículo segundo introdujo una inhabilidad en este sentido, buscando que la contratación no fuera un camino para la financiación de las campañas políticas a cargos uninominales de elección popular. De esa manera dispuso que se encontraban inhabilitados para contratar en el nivel respectivo quienes hubieran hecho aportes superiores al 2.5% del tope de tope máximo para invertir en las campañas. Sin embargo, la ley hizo una excepción y excluyó de esta inhabilidad a quienes fueran contratados para la prestación de servicios profesionales, sin tener en cuenta que también se celebran en contratos altamente cuantiosos por medio de esta modalidad.

En ese sentido, resulta pertinente crear la inhabilidad para que aquellos que financien campañas a cuerpos colegiados de elección directa o realicen aportes económicos a los partidos o movimientos no puedan ser posteriormente contratados a través de contratos de prestación de servicios, en el caso de las campañas para el periodo constitucional para el cual resulta electo el candidato y en el caso de los partidos por un término de cuatro años.

III. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2017	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
<p>Artículo 1°. Prohibiciones aplicables a personas vinculadas a entidades públicas por contrato de prestación de servicios.</p> <p>Está prohibida la participación en política durante la vigencia del contrato y un año adicional a las personas naturales que celebren con entidades públicas contratos de prestación de servicios en cualquiera de sus modalidades. De igual manera, está prohibida a estas la contribución a partidos, movimientos o candidatos, sin importar la cuantía, durante la vigencia del contrato y un año adicional. En este caso se extenderá la prohibición a las personas jurídicas.</p> <p>La prohibición para las contribuciones se extenderá a las personas que se encuentren hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de la persona vinculada mediante el contrato de prestación de servicios.</p>	<p>Artículo 1°. Prohibiciones aplicables a personas vinculadas a entidades públicas por contrato de prestación de servicios.</p> <p>Está prohibida la participación en política durante la vigencia del contrato y un año adicional, a las personas naturales que celebren con entidades públicas contratos de prestación de servicios en cualquiera de sus modalidades. De igual manera, está prohibida a estas la contribución económica a partidos, movimientos o candidatos, sin importar la cuantía, durante la vigencia del contrato y un año adicional. En este caso se extenderá la prohibición a las personas jurídicas.</p> <p>La prohibición para las contribuciones económicas se extenderá a las personas que se encuentren hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil de la persona vinculada mediante el contrato de prestación de servicios.</p>	<p>Se eliminó la prohibición que se proponía para que por un año adicional los contratistas no pudieran participar en política, manteniendo esta prohibición únicamente durante la vigencia del contrato.</p>

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2017	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
La violación de esta prohibición dará lugar a la terminación unilateral del contrato, sin derecho a indemnización alguna con ocasión de la misma.	La violación de esta prohibición dará lugar a la terminación unilateral del contrato, sin derecho a indemnización alguna con ocasión de la misma.	
<p>Artículo 2°. Inhabilidad para contratar a través de contratos de prestación de servicios con aportantes a campañas políticas.</p> <p>Las sociedades existentes o que llegaren a constituirse por aportantes, distintas de las anónimas abiertas, sus representantes legales o accionistas y las personas naturales que hayan realizado aportes económicos a movimientos o partidos, estarán inhabilitadas para suscribir contratos de prestación de servicios con entidades públicas durante los cuatro años siguientes a la fecha en que se realizó la contribución.</p> <p>Tratándose de aportes a candidatos, la inhabilidad operará durante el período constitucional para el cual el candidato fue elegido.</p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el literal k del numeral 1 del artículo 8° de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>Las personas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones, a las alcaldías, o a cualquier órgano colegiado de elección popular, con aportes superiores a 5 SMLMV, no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato.</p> <p>La inhabilidad se extenderá por todo el período para el cual el candidato fue elegido. Esta causal también operará para las personas que se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil de la persona que ha financiado la campaña política.</p> <p>Esta inhabilidad comprenderá también a las sociedades existentes o que llegaren a constituirse distintas de las anónimas abiertas en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios hayan financiado directamente o por interpuesta persona campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones, a las alcaldías o a cualquier órgano colegiado de elección popular.</p>	Se redactó el artículo 2° para incluirlo como una modificación a la Ley 80 de 1993. Así mismo, se modificó el parámetro que existe actualmente que indica que quienes hagan aportes a campañas superiores al 2.5% del tope de financiación de campañas no podrán celebrar contratos con entidades públicas y, en su lugar, esta prohibición aplicará para cualquiera que haya realizado contribuciones económicas superiores a 5 SMLMV.
<p>Artículo 3°. Prohibición de contratar personas inhabilitadas o inmersos en causales de incompatibilidad.</p> <p>La persona que se encuentre inhabilitada para contratar con el Estado o inmersa en una causal de incompatibilidad respecto del contrato suscrito no podrá participar a ningún título en la ejecución de contratos de prestación de servicios, convenios o cualquier otra modalidad contractual con entidades públicas.</p>	<p>Artículo 3°. Prohibición de contratar personas inhabilitadas o inmersas en causales de incompatibilidad.</p> <p>La persona que se encuentre inhabilitada o inmersa en alguna causal de incompatibilidad para contratar con el Estado no podrá participar a ningún título en la ejecución de contratos de prestación de servicios, convenios o cualquier otra modalidad contractual con entidades públicas frente a las cuales se encuentren inhabilitadas o inmersas en causal de incompatibilidad.</p>	Se mejoró la redacción
<p>Artículo 4°. Limitación en la suscripción de contratos de prestación de servicios con entidades estatales.</p> <p>Las personas naturales o jurídicas que suscriban con el Estado contratos de prestación de servicios no podrán, por sí mismas o por intermedio de figuras asociativas, suscribir en una misma vigencia fiscal más de cinco contratos de esa naturaleza con entidades públicas o la sumatoria del valor de los mismos superar los 500 SMLMV.</p>	<p>Artículo 4°. Limitación en la suscripción de contratos de prestación de servicios con entidades estatales.</p> <p>Las personas naturales o jurídicas que suscriban con el Estado contratos de prestación de servicios no podrán, por sí mismas o por intermedio de figuras asociativas, suscribir en una misma vigencia fiscal más de cinco contratos de esa naturaleza con entidades públicas o la sumatoria del valor de los mismos superar los 500 SMLMV.</p>	Sin modificaciones.

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2017	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
Excepcionalmente se podrá superar el tope de 500 SMLMV previo concepto favorable de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en donde se reflejen de forma clara las razones que motivan la excepción.	Excepcionalmente se podrá superar el tope de 500 SMLMV previo concepto favorable de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en donde se refleje de forma clara las razones que motivan la excepción.	
Artículo 5°. Acumulación de experiencia. La experiencia de las personas jurídicas y/o naturales es personal e intransferible, esta podrá ser acumulada únicamente cuando las personas jurídicas y/o naturales se presenten a cualquier proceso de contratación estatal a través de un consorcio, unión temporal, promesa de sociedad futura, asociación pública privada o cualquier otra figura asociativa permitida por la ley.	Artículo 5°. Acumulación de experiencia. La experiencia de las personas jurídicas y/o naturales es personal e intransferible, esta podrá ser acumulada únicamente cuando las personas jurídicas y/o naturales se presenten a cualquier proceso de contratación estatal a través de un consorcio, unión temporal, promesa de sociedad futura, asociación pública privada o cualquier otra figura asociativa permitida por la ley.	Sin modificaciones.
Artículo 6°. El artículo 38 de la Ley 270 de 1996 quedará así: Artículo 38. <i>De la Sala de Consulta y Servicio Civil.</i> La Sala de Consulta y Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones: 1. Absolver las consultas jurídicas generales o particulares que le formule el Gobierno nacional. 2. Preparar los proyectos de ley y de códigos que le encomiende el Gobierno nacional. El proyecto se entregará al Gobierno por conducto del Ministro o Director de Departamento Administrativo correspondiente, para su presentación a la consideración del Congreso. 3. Revisar los contratos y conceptuar sobre las cuestiones jurídicas relativas al Servicio Civil en los casos previstos por la ley. 4. Conceptuar favorable o desfavorablemente sobre la suscripción de contratos de prestación de servicios por valores superiores al máximo legal como excepción. 5. Conceptuar sobre los contratos que se proyecte celebrar con empresas privadas colombianas, escogidas por concurso público de méritos, en los casos especiales autorizados por la ley, para efectuar el control fiscal de la gestión administrativa nacional. 6. Verificar, de conformidad con el Código Electoral, si cada candidato a la Presidencia de la República reúne o no los requisitos constitucionales y expedir la correspondiente certificación. 7. Ejercer las demás funciones que le prescriban la Constitución y la ley.	Artículo 6°. El artículo 38 de la Ley 270 de 1996 quedará así: Artículo 38. <i>De la Sala de Consulta y Servicio Civil.</i> La Sala de Consulta y Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones: 1. Absolver las consultas jurídicas generales o particulares que le formule el Gobierno nacional. 2. Preparar los proyectos de ley y de códigos que le encomiende el Gobierno nacional. El proyecto se entregará al Gobierno por conducto del Ministro o Director de Departamento Administrativo correspondiente, para su presentación a la consideración del Congreso. 3. Revisar los contratos y conceptuar sobre las cuestiones jurídicas relativas al Servicio Civil en los casos previstos por la ley. 4. Conceptuar favorable o desfavorablemente sobre la suscripción de contratos de prestación de servicios por valores superiores al máximo legal como excepción. 5. Conceptuar sobre los contratos que se proyecte celebrar con empresas privadas colombianas, escogidas por concurso público de méritos, en los casos especiales autorizados por la ley, para efectuar el control fiscal de la gestión administrativa nacional. 6. Verificar, de conformidad con el Código Electoral, si cada candidato a la Presidencia de la República reúne o no los requisitos constitucionales y expedir la correspondiente certificación. 7. Ejercer las demás funciones que le prescriban la Constitución y la ley.	Sin modificaciones
Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones


IV. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, solicito a la Comisión Primera de la Cámara de

Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 199 de 2017 Cámara, por medio del cual se introducen algunas disposiciones en

materia de contratación estatal, conforme al texto propuesto.

Cordialmente,


Samuel Hoyos Mejía
Representante a la Cámara

Humphrey Roa Sarmiento
Representante a la Cámara

Berner León Zambrano Eraso
Representante a la Cámara

Carlos Germán Navas Talero
Representante a la Cámara

Oscar Hernán Sánchez León
Representante a la Cámara

Angélica Lisbeth Lozano Correa
Representante a la Cámara

Carlos Abraham Jiménez López
Representante a la Cámara

Fernando de la Peña Márquez
Representante a la Cámara

V. ARTICULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2017 CÁMARA

*por medio del cual se introducen algunas
disposiciones en materia de contratación estatal.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Prohibiciones aplicables a personas vinculadas a entidades públicas por contrato de prestación de servicios.*

Está prohibida la participación en política durante la vigencia del contrato a las personas naturales que celebren con entidades públicas contratos de prestación de servicios en cualquiera de sus modalidades. De igual manera, está prohibida a estas la contribución económica a partidos, movimientos o candidatos, sin importar la cuantía, durante la vigencia del contrato y un año adicional. En este caso se extenderá la prohibición a las personas jurídicas.

La prohibición para las contribuciones económicas se extenderá a las personas que se encuentren hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de la persona vinculada mediante el contrato de prestación de servicios.

La violación de esta prohibición dará lugar a la terminación unilateral del contrato, sin derecho a indemnización alguna con ocasión de la misma.

Artículo 2°. *Modifíquese el literal k) del numeral 1 del artículo 8° de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:*

Las personas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las

gubernaciones, a las alcaldías, o a cualquier órgano colegiado de elección popular, con aportes superiores a 5 SMLMV, no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato.

La inhabilidad se extenderá por todo el período para el cual el candidato fue elegido. Esta causal también operará para las personas que se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de la persona que ha financiado la campaña política.

Esta inhabilidad comprenderá también a las sociedades existentes o que llegaren a constituirse distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios hayan financiado directamente o por interpuesta persona campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gubernaciones, a las alcaldías o a cualquier órgano colegiado de elección popular.

Artículo 3°. *Prohibición de contratar personas inhabilitadas o inmersas en causales de incompatibilidad.* La persona que se encuentre inhabilitada o inmersa en alguna causal de incompatibilidad para contratar con el Estado no podrá participar a ningún título en la ejecución de contratos de prestación de servicios, convenios o cualquier otra modalidad contractual con entidades públicas frente a las cuales se encuentren inhabilitadas o inmersas en causal de incompatibilidad.

Artículo 4°. *Limitación en la suscripción de contratos de prestación de servicios con entidades estatales.* Las personas naturales o jurídicas que suscriban con el Estado contratos de prestación de servicios no podrán, por sí mismas o por intermedio de figuras asociativas, suscribir en una misma vigencia fiscal más de cinco contratos de esa naturaleza con entidades públicas o la sumatoria del valor de los mismos superar los 500 SMLMV.

Excepcionalmente se podrá superar el tope de 500 SMLMV previo concepto favorable de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en donde se refleje de forma clara las razones que motivan la excepción.

Artículo 5°. *Acumulación de experiencia.* La experiencia de las personas jurídicas y/o naturales es personal e intransferible, esta podrá ser acumulada únicamente cuando las personas jurídicas y/o naturales se presenten a cualquier proceso de contratación estatal a través de un consorcio, unión temporal, promesa de sociedad futura, asociación pública privada o cualquier otra figura asociativa permitida por la ley.

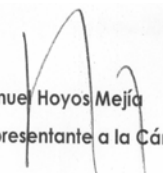
Artículo 6°. El artículo 38 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

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

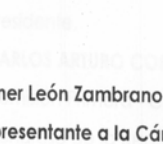
1. Absolver las consultas jurídicas generales o particulares que le formule el Gobierno nacional.
2. Preparar los proyectos de ley y de códigos que le encomiende el Gobierno nacional. El proyecto se entregará al Gobierno por conducto del Ministro o Director de Departamento Administrativo correspondiente para su presentación a la consideración del Congreso.
3. Revisar los contratos y conceptuar sobre las cuestiones jurídicas relativas al Servicio Civil en los casos previstos por la ley.
4. **Conceptuar favorable o desfavorablemente sobre la suscripción de contratos de prestación de servicios por valores superiores al máximo legal como excepción.**
5. Conceptuar sobre los contratos que se proyecte celebrar con empresas privadas colombianas, escogidas por concurso público de méritos, en los casos especiales autorizados por la ley, para efectuar el control fiscal de la gestión administrativa nacional.
6. Verificar, de conformidad con el Código Electoral, si cada candidato a la Presidencia de la República reúne o no los requisitos constitucionales y expedir la correspondiente certificación.
7. Ejercer las demás funciones que le prescriban la Constitución y la ley.

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

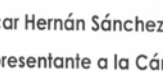
Cordialmente,


Samuel Hoyos Mejía
Representante a la Cámara

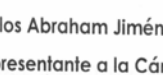
Humphrey Roa Sarmiento
Representante a la Cámara


Berner León Zambrano Eraso
Representante a la Cámara

Carlos Germán Navas Talero
Representante a la Cámara


Oscar Hernán Sánchez León
Representante a la Cámara

Angélica Lisbeth Lozano Correa
Representante a la Cámara


Carlos Abraham Jiménez López
Representante a la Cámara

Fernando de la Peña Márquez
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 248 DE 2018 CÁMARA, 213, 226 (ACUMULADO) DE 2017 SENADO

Bogotá, D. C., mayo de 2018

Doctor

Wílder Ramiro Carrillo Mendoza

Presidente Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 248 de 2018 Cámara, 213, 226 (acumulado) de 2017 Senado.

Respetado Presidente, cordial saludo:

En cumplimiento del honroso encargo encomendado por la Mesa Directiva, atentamente me permito rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 248 de 2018 Cámara, 213, 226 de 2017 Senado, “*por medio de la cual se dictan normas para el ejercicio de la profesión de administración, se expide el Código de Ética, se deroga la Ley 60 de 1981 y su Decreto reglamentario 2718 de 1984, y se dictan otras disposiciones*”, en los siguientes términos:

I. Antecedentes del proyecto de ley

El proyecto de ley es de autoría de los honorables Congresistas Rodrigo Villalba Mosquera, Flora Perdomo Andrade, Guillermo García Realpe, Harry Giovanni González García, Óscar Hurtado Pérez, Iván Darío Agudelo Zapata, Hernán Gustavo Estupiñán y Héctor Javier Osorio, fue debatido en la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado, con ponencia del Senador Mauricio Aguilar Hurtado. Fue aprobado con modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el 25 de abril de 2018.

II. Consideraciones Preliminares

I. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO:

De conformidad con lo establecido en la exposición de motivos de los referidos proyectos de ley, sus objetivos se centran en:

• **Proyecto de ley número 213 de 2017:**

Busca establecer la equivalencia entre la profesión de Administrador de Empresas, Administrador de Negocios y Administrador. Lo anterior, mediante la aplicación de la Ley 60 de 1981 (*por la cual se reconoce la Profesión de Administración de Empresas y se dictan normas sobre su ejercicio en el país*). Las definiciones, actividades, requisitos, matrícula, título que se apliquen a los Administradores de Empresas y de Negocios, serán aplicables sin excepción a alguno de los profesionales de la Administración, independientemente de su denominación académica básica.

- **Proyecto de ley número 226 de 2017:**

Busca regular el ejercicio de la Profesión de la Administración, estableciendo su Código de Ética para regular la conducta profesional de los mismos y el funcionamiento del Consejo Profesional de Administración, derogando la Ley 60 de 1981.

II. ACUMULACIÓN:

Teniendo en cuenta que el contenido de las dos iniciativas cumple con el artículo 152 de la Ley 5ª de 1992, y en observación a la recomendación impartida por la Mesa Directiva de la Comisión, se procede a acumular los proyectos de ley objeto de estudio.

III. CONTENIDO DE LA PONENCIA:

a) De los programas de administración:

La academia colombiana ha generado programas que contribuyen grandemente con la formación de talento humano innovador, emprendedor, ético, con capacidad de diseñar e implementar soluciones que permitan el uso óptimo de los recursos humanos y económicos, es así como en varias universidades colombianas se abrieron programas dedicados a la formación de profesionales en áreas administrativas, en distintas disciplinas, con el objetivo de que puedan aplicar y desarrollar sus conocimientos en el ámbito local, regional, nacional e internacional.

Las facultades de Administración crearon un órgano rector, con el objeto de identificar políticas de desarrollo, y compartir experiencias y acciones, que fortalecieran los diversos programas, sobre todo ante los entes de fomento y control de la Educación Superior. Fue así como en 1982, se agremiaron y crearon la Asociación Colombiana de Facultades de Administración (Ascolfa en adelante). Hoy en día son miembros 159 universidades, con facultades, escuelas y programas de administración en todo el país^[1]^[1]. Henry Etzkowitz, historiador y sociólogo y Loet Leydesdorff, sociólogo y bibliometra, estudian los vínculos que se están produciendo entre el Gobierno, la academia y la empresa, anteriormente aisladas, acercándose a una teoría: La Triple Hélice^[2]^[2]. Lo anterior es evidencia suficiente del impacto que esta relación tiene y que con este proyecto de ley se pretende fomentar.

La academia sin duda alguna es indispensable para el desarrollo del país. La evolución de la universidad, los avances tecnológicos ha generado que las esferas que produzcan mayor contribución al desarrollo modifiquen su radio de acción. De esta forma las necesidades que genera la ¿sociedad del conocimiento? llevan a que cada uno de los actores de las relaciones trilaterales de la universidad, el Estado y la empresa desempeñe un rol que desborda su misión tradicional^[3]^[3]. Es así, como el presente proyecto de ley pretende acercar estos actores y generar igualdad de oportunidades para los profesionales de la administración, el mismo, se adelantó con la cooperación del especialista

Carlos Francisco Tello Perdomo, docente de la Corporación Universitaria del Huila (Corhuila).

Ahora bien, la normatividad actual presenta una limitante para el trámite de registro de los profesionales en administración. La Ley 60 de 1981 reconoció la profesión de Administración de Empresas y dictó las normas sobre su ejercicio en el territorio colombiano. Así mismo, por medio de esta ley fue creado el Consejo Profesional de Administración de Empresas y consagró en su artículo cuarto lo siguiente:^[4]^[4]

Para ejercer la profesión de Administrador de Empresas en el territorio de la República, se deberán llenar los siguientes requisitos:

a) Título Profesional, expedido por Institución de Educación Superior aprobada por el Gobierno Nacional;

b) Matrícula Profesional, expedida por el Consejo Profesional de Administración de Empresas.

La Ley 20 de 1988, en aplicación de la Ley 60 de 1981, estableció la equivalencia entre las profesiones de Administración de Negocios y la profesión de Administración de Empresas. Así mismo, se hizo extensivo a los profesionales en Administración de Negocios la definición, actividades, requisitos, sanciones, matrícula, título, que por la Ley 60 se estableció para los profesionales en Administración de Empresas. Así, de acuerdo con las normas aplicables, la competencia otorgada al Consejo Profesional de Administración de Empresas para expedir la matrícula y la tarjeta profesional se encuentra limitada a los títulos profesionales en administración de empresas o administración de negocios.

En el contexto latinoamericano el nombre de carreras derivadas de la Administración presenta una amplia variedad de énfasis, y una tendencia creciente con enfoque hacia las finanzas, los negocios y el comercio. Según el SNIES, existe en las Instituciones de Educación Superior de Colombia, un total de 390 programas con Registro Calificado en el área de la Economía, Administración, Contaduría y afines y núcleo básico de conocimiento la Administración, y con denominación Administración como se establece en la siguiente tabla.

Tabla 1: Programas del Área de Conocimiento Administración

NOMBRE DEL PROGRAMA	NÚMERO DE PROGRAMAS
Administración	8
Administración Financiera, Administración de Empresas y Finanzas, Administración Bancaria y Financiera, Administración Financiera y de Sistemas, Administración Financiera y de Negocios Financieros, Administración y Negocios Internacionales.	27

NOMBRE DEL PROGRAMA	NÚMERO DE PROGRAMAS
Administración Agropecuaria, Administración de Empresas Agropecuarias, Administración de Empresas Agroindustriales.	14
Administración Ambiental, Administración Ambiental y de Recursos Naturales, Administración de Empresas y Gestión Ambiental, Administración del Medio Ambiente y de Recursos Naturales	8
Administración Comercial, Administración de Comercio Exterior, Administración de Empresas Comerciales, Administración de Comercio Internacional.	7
Administración de Mercadeo, Administración de Mercadeo y Finanzas, Administración de Mercadeo y Logística.	7
Administración Turística y Hotelera, Administración de Empresas Turísticas, Administración Turística, Administración del Turismo Sostenible.	24
Administración de Negocios, Administración de Negocios Internacionales	21
Administración de Servicios de Salud, Administración de Salud, Administración en Salud con Énfasis en Gestión de Servicios de salud, Administración en Salud Ocupacional.	14
Otras Administraciones en Gestión Humana, Administración Logística, Administración Pública, Administración de Servicios, Administración Deportiva, Administración Empresarial.	40

Fuente: SNIES Enero 2013.

La Resolución número 2767 de 2003 del Ministerio de Educación Nacional, definió las características específicas de calidad para los programas de pregrado en los programas de Administración que fueron acogidas en su momento por las universidades y en la que se definió tres áreas de formación: básica, profesional y humanística y se fijaron las pautas para que cada institución organizara su currículo de acuerdo a las áreas y componentes por área en correspondencia con su misión y proyecto educativo institucional. Las estructuras curriculares de los planes de estudio de los programas en Administración, tienen como referencia el modelo del proceso administrativo, las áreas funcionales, áreas del conocimiento de apoyo y cursos de integración.

De acuerdo con el artículo 1° del Decreto número 1295 del 20 de abril de 2010, para ofrecer y desarrollar un programa académico de educación superior, se requiere contar previamente con el registro calificado del mismo, otorgado por el Ministerio de Educación Nacional a las instituciones de educación superior legalmente reconocidas en Colombia, mediante acto administrativo. Así, existe reconocimiento previo para que un título pueda ser considerado como

tal. En la actualidad la limitante que enfrentan profesionales cuyo título es válido es poder acceder al registro y con ello a la expedición de su matrícula profesional.

31,3% de los 1.381.761 títulos que se entregaron en 2009 (es decir, 425.895) fueron otorgados en programas académicos relacionados con economía y administración^{[5][5]}. Una gran cantidad de profesionales de los graduados del país, están dentro de la formación de administrador y muchos de ellos aún no poseen tarjeta profesional. Lo anterior, promueve una desventaja competitiva frente a otros que la poseen. Se estima que alrededor de 2.000 egresados de programas universitarios en Administración Bancaria y Financiera del país no se les expide tarjeta profesional, casos similares ocurren en otros programas universitarios en administración: hotelería, turismo, entre otras.

De acuerdo con cifras del Ministerio de Educación Nacional en 2009, el 34% de los egresados profesionales tiene un título en economía, administración y afines. Aproximadamente, más de 170.000 egresados de facultades de administración no cuentan con posibilidades de registro. Con ello, y ante la exigencia en muchos casos de la tarjeta profesional, se está limitando su ejercicio laboral en Colombia.

b) Ámbito de competencia del Consejo Profesional de Administración

Dentro del marco de competencia del Consejo Profesional de Administración, no se previó la convalidación de títulos entre los programas de Administración para efectos de la expedición de la tarjeta profesional, pese a que las instituciones universitarias contaban con todos los permisos exigidos por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y la correspondencia tanto en el perfil profesional como el ocupacional, la similitud con el área de conocimiento de los administradores.

La Ley 60 de 1981, en su artículo 4°, consagró como requisitos para ejercer la profesión de Administrador de Empresas el título profesional expedido por una institución de educación superior debidamente certificada por la autoridad competente y la matrícula profesional expedida por el Consejo. Posteriormente, mediante la Ley 20 de 1988, en el artículo 1° se establece la equivalencia entre la profesión de Administrador de Empresas y Administración de Negocios.

En la medida en que para otorgar la tarjeta profesional se exige puramente el título de administrador de empresas, se está viendo afectado otro número considerable de profesionales del área de la administración, los cuales cursaron sus estudios superiores de conformidad con el programa ofrecido por las instituciones, dentro del marco de la autonomía universitaria otorgada por el constituyente, estudios en programas que se han venido adaptando a las dinámicas propias del desarrollo de la ciencia y de la técnica y en atención al énfasis que se pretende dar por la institución,

con miras a brindar una mejor preparación, claro está, sin perderse de vista el núcleo básico de formación.

De tales disposiciones se han generado varias vicisitudes, en especial para los egresados de carreras afines del núcleo de administración, a quienes el Consejo no les expide tarjeta profesional debido a la falta de competencia.

Esta circunstancia ha conllevado no tramitar varias peticiones, generándose la devolución sin trámite de solicitudes de profesionales de administración y fallos desfavorables en sede de tutela.

Sobre el particular, la Corte Constitucional a través de Sentencia **T-207 de 2010**, M. P.: Nilson Pinilla Pinilla, indicó:

¿(¿) Resulta desatinado que el Consejo Profesional de Administración de Empresas (CPAE) le impida al accionante matricularse como el profesional que es, después de cursar y aprobar los programas establecidos, dentro de los derroteros indicados por los entes públicos reguladores de la educación superior, que han observado los parámetros internacionalmente delineados. Es entonces evidente que al demandante le ha sido vulnerada su confianza legítima y, con ello, alterada la facultad de desempeñar la profesión escogida, en conexidad con el derecho al trabajo, circunstancia que es obvia por la existencia misma del requisito de la matrícula y la expedición de la tarjeta profesional; además del derecho a la igualdad frente a otros administradores de empresa, a quienes sí se les ha matriculado y expedido la tarjeta profesional respectiva, habiendo cursado similares programas.

También es evidente que el debido proceso administrativo le ha sido conculcado, por la indefinición de qué actuación debe realizar, y ante quién, para que se le inscriba y reconozca en la profesión que apropiadamente cursó y aprobó.

(¿)

En su lugar, se protegerán los referidos derechos de Diego Hernán Murillo Penagos y se ordenará al Consejo Profesional de Administración de Empresas (CPAE), por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta sentencia, matricule al mencionado Administrador de Empresas y le expida la correspondiente tarjeta profesional.

De otra parte, para evitar la repetición de similares omisiones (inciso final artículo 24 Decreto 2591 de 1991) y consecuencias quebrantamientos de derechos fundamentales, como los aquí protegidos y en igualdad ante Diego Hernán Murillo Penagos, se prevendrá al CPAE para que tome las medidas que permitan la homologación del título de Administrador

de Empresas con otros autorizados de similar denominación, igual objetivo y equiparables contenidos académicos. (Subrayado fuera de texto).

Bajo estos supuestos, el Consejo Profesional de Administración debe gestionar lo pertinente de cara a amparar y legalizar el ejercicio profesional de las carreras de administración, con el mismo objetivo y contenidos académicamente equiparables a los de la carrera de administración de empresas, es decir, que tengan el mismo núcleo básico, garantizando la matrícula y expedición de las tarjetas profesionales.

Es por estas razones de hecho y de derecho referidas previamente, por las cuales, resulta necesario unificar y regular la profesión de Administración en Colombia, mediante la integración de tales programas y de sus denominaciones asimilables; por citar algunos ejemplos: Administración Agropecuaria, Administración Aeronáutica, Administración Turística y Hotelera, Administración Industrial, etc., de acuerdo a los criterios trazados por el Ministerio de Educación Nacional, (MEN), en materia de educación, y siempre y cuando sean profesiones que no estén reguladas por otras instituciones.

Empero, no basta con solo unificar bajo una misma tarjeta profesional los programas de administración, sino regular su ejercicio, vigilancia y control. Conscientes de la importancia de la materia, mediante la presentación de este proyecto de ley en el cual se da cobertura para la expedición de tarjetas profesionales a las carreras que hagan parte del ámbito de conocimiento de la administración, así como los programas que tengan el mismo objetivo, similar denominación o equiparables contenidos académicos, se da lugar a la inclusión, socialización y participación activa de las autoridades competentes, estudiantes, egresados docentes e instituciones académicas y empresarios de las diferentes carreras, con el objeto de llenar este vacío normativo.

c) Naturaleza del Consejo Profesional

Adentrándonos a la naturaleza del Consejo Profesional de Administración de Empresas, el Consejo de Estado la revisó a través del concepto **del 11 de febrero de 1996**, Radicado número **583[1][1]**, M. P. Roberto Suárez Franco, en los siguientes términos:

¿(¿) Mediante el citado estatuto legal se creó el Consejo Profesional de la especialidad, no propiamente como una dependencia de la Administración Pública de las contempladas en el artículo 16 del Decreto número 1050 de 1968, sino como organismo con una fisonomía propia que ejerce unas funciones especiales descritas en los artículos 9º y 11 de la Ley 60 de 1981.

(¿) Teniendo en cuenta que se encuentra adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, al que le corresponde aprobar los actos que aquel

expide, se concluye que el Consejo participa de la naturaleza de una entidad de derecho público; sin embargo, no corresponde a la naturaleza de establecimiento público, ni a la de empresa industrial y comercial del Estado como tampoco a una Sociedad de Economía Mixta.

No obstante, el legislador al crear el Consejo de Administración de Empresas le asignó una tipología propia. En efecto, no le otorgó personería jurídica, como tampoco aparece que la haya adquirido mediante un acto posterior a su creación; está ¿adscrito al Ministerio de Desarrollo? razón por la cual ciertas decisiones para que tengan validez jurídica deben ser aprobadas por este; además las políticas que desarrolla en ejercicio de las funciones públicas deben ceñirse a las directrices que trace el Gobierno nacional.

Por otra parte, administrativamente goza de cierta autonomía, ya que los actos que expide en ejercicio de sus funciones, solo gozan de recurso de reposición ante el mismo Consejo (artículo 21 Decreto número 2718 de 1984).

En un mismo orden de ideas se llega a la conclusión de que el Consejo, no fue creado como una dependencia del Ministerio de Desarrollo, ni como un establecimiento público, pero sí se le invistió de facultades legales para cumplir funciones públicas; de todo lo cual se infiere que participa más de la naturaleza de un organismo de derecho público que de derecho privado, regido por la Ley 60 de 1981, el Decreto número 1718 de 1984, y su reglamento interno.

En los términos de la Alta Corporación, el Consejo participa de la naturaleza de una entidad de derecho público; sin que esto indique que se trata de un establecimiento público, empresa industrial o una sociedad de economía mixta y en esa medida y de conformidad con el artículo 26 de la Constitución Política ejerce funciones públicas.

Frente a las características del CPAE, está adscrito actualmente al despacho del Ministro (a) de Comercio, Industria y Turismo, sin que goce de personería jurídica, ni de autonomía presupuestal y con autonomía administrativa parcial.

Con el propósito de que el Consejo cumpla su nuevo rol, ámbito de competencia, y su nueva función, conocer de quejas en virtud de faltas a la ética profesional, debe ser capaz de representarse, adquirir, modificar, restringir, extinguir derechos o intereses legítimos y contraer obligaciones, garantizando por supuesto el cumplimiento de la Constitución Política y la ley; también, de manejar su propio presupuesto teniendo en cuenta sus criterios y necesidades, y finalmente, tener la facultad de organizarse internamente.

En consecuencia, a partir de esta iniciativa se propone otorgarle personería jurídica, autonomía presupuestal y administrativa, no obstante, continuará trabajando conjuntamente con el

Ministerio de Comercio Industria y Turismo como entidad adscrita.

Finalmente, será objeto de cambio de denominación por Consejo Profesional de Administración, de acuerdo a la ampliación de su ámbito de competencia.

d) Código de Ética del Administrador:

Comoquiera que en el marco de la carrera de administración no existe un Código de Ética profesional como en otras carreras, se advierte la necesidad de crear un documento que establezca los lineamientos del ejercicio profesional y de los comportamientos éticos. Toda vez que todo administrador debe tener presente en el ejercicio de su profesión que su actividad no solo está encaminada a los aspectos profesionales, sino que debe cumplir con una función socialmente responsable y de respeto de la dignidad humana.

Entre los aspectos a tener en cuenta se señalan:

- Probidad.
- Competencia y actualización profesional.
- Respeto entre colegas.
- Observancia de las normas.

En ese orden, la promulgación de contenidos éticos es básica, en aras de formar profesionales que propendan por el ejercicio ético y humano, frente a las situaciones que les corresponde asumir, que tomen una actitud filosófica y reflexiva frente a su vida, como de las discusiones que plantea el entorno a los sistemas éticos en cada época de su desarrollo y particularmente en su labor, así como que se exijan conocimientos humanísticos básicos para la vida personal y profesional.

En otras palabras, el accionar diario del profesional de la administración debe estar regido por buenas prácticas, en donde predomine la moral y la ética, dejando de lado prácticas que conlleven a las relaciones interpersonales deficientes, violación de los derechos y actitudes censurables.

En esa medida, el estatus que adquiere una profesión acreditada por sus resultados, su correcto ejercicio y por las buenas prácticas de los profesionales resultará en beneficios diversos, pero sobre todo elevará el prestigio de la administración en el país. El Consejo Profesional de Administración, así como las universidades, los estudiantes, los profesionales, los empresarios etc., y todas las personas que intervienen en este proceso, son los más interesados en proteger la ascendencia de la profesión.

Razón por la cual, se debe premiar a quienes ejercen la profesión en condiciones éticas, así como sancionar a quienes cometan conductas que la afecten, de conformidad con la Constitución Política y las leyes.

Para ello es necesario que exista un documento, en el cual se establezcan explícitamente los destinatarios, requisitos para el ejercicio de la profesión, los principios rectores, los deberes y prohibiciones, las faltas, el procedimiento

disciplinario, las sanciones, el ente encargado de vigilar que se cumpla lo redactado.

Mediante ese proyecto se plasman todos estos aspectos que se resumen así:

Principios

Teniendo en cuenta que el Consejo Profesional de Administración cumple funciones públicas-administrativas se establecen principios en concordancia con los establecidos en la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, con la Ley 1474 de 2011 y el Código Único Disciplinario, garantizando las libertades, garantías y derechos fundamentales de los profesionales que incurran en conductas tipificadas como faltas.

Faltas

Respecto de las faltas que dan lugar a la iniciación del proceso disciplinario, se trabajó en aras de disminuir el margen de indeterminación de las mismas. Definiendo qué es falta, la escala de sanciones según la naturaleza de la falta, criterios para determinar la levedad o gravedad de la falta, faltas calificadas como gravísimas, concurso de faltas disciplinarias, y circunstancias que justifican la falta disciplinaria.

Etapas

En lo que respecta al proceso disciplinario, se ha concluido que las etapas del mismo son principalmente las siguientes:

1. Averiguación o indagación preliminar que puede ser iniciada de oficio o por denuncia.
2. Investigación formal.
3. Formulación de cargos y descargos.
4. Pruebas.
5. Alegatos de conclusión.
6. Fallo.
7. Recurso, y
8. Registro de la sanción (si a ello hubiere lugar), lo anterior, de conformidad con los tiempos previstos, y las debidas notificaciones.

Proceso disciplinario

Con relación al proceso ético-disciplinario, se propone un conjunto de requisitos y procedimientos para las actuaciones administrativas mayor rigor procesal, teniendo en cuenta la primera parte de la legislación contenciosa administrativa, y subsidiariamente la disciplinaria, del mismo modo indicando que es necesaria la remisión normativa ante la falta de regulación especial.

Sanciones

Se consagra una sanción tan extrema como la cancelación de la matrícula profesional. La severidad de este tipo de sanciones, sin duda alguna, genera controversia, más la discusión derivada de la gravedad de dichas sanciones y su compatibilidad con el derecho sancionatorio administrativo, sin embargo, en atención a los

principios de la actuación procesal y la garantía de los derechos fundamentales, es dable disponer de ciertas sanciones ejemplarizantes, a efectos de un mejor ejercicio profesional.

En resumen, a través de este iniciativa se desarrollaron los siguientes aspectos: (i) el ámbito de aplicación (ii) los destinatarios, (iii) los requisitos para ejercer legalmente la profesión, (iv) la conformación del Consejo, su naturaleza y funciones, las cuales son principalmente, vigilar la conducta profesional de los administradores, la de investigar y sancionar a los profesionales por faltas a la ética, cometidas en ejercicio la respectiva profesión, la expedición de Tarjetas Profesionales y llevar el registro único de los profesionales, (v) los principios, (vi) procedimientos, (vii) el tipo de faltas que se investigan, (viii) las sanciones que se imponen, (ix) los términos de caducidad y prescripción, (x) la garantía del debido proceso y los recursos. Todo lo anterior, en el marco del cumplimiento de funciones públicas.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. MARCO NORMATIVO

La Constitución Política dispone en su artículo 26:

¿(¿) Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos (...) La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles?

En Sentencia C-530 de 2000 proferida por la Corte Constitucional, M. P.: Antonio Barrera Carbonell, se afirmó lo siguiente:

¿(¿) es acorde con el artículo 26 de la Constitución, que atribuye a las autoridades competencia para inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones, con el fin de prevenir la ocurrencia de riesgos sociales; en tal virtud, para cumplir con este cometido le corresponde al legislador determinar la composición y señalar las funciones de los órganos encargados del control disciplinario, para asegurar que el ejercicio de la respectiva profesión se cumplan dentro de ciertos parámetros éticos y de eficiencia, eficacia y responsabilidad, acordes con el interés general que demanda la prevención de los aludidos riesgos (¿)¿. (Subrayado fuera de texto).

La misma Corporación en Sentencia C-660-97, con ponencia de Hernando Herrera Vergara, preceptuó:

¿(¿) Además, la protección a la sociedad que se pretende con la reglamentación de la profesión de administración de empresas por su función social, mediante un desempeño idóneo y dentro de una moralidad, para que los intereses de las organizaciones privadas y públicas puedan estar garantizados por los profesionales que los dirijan, como así se estableció en la exposición de motivos de la Ley 60 de 1981, plantea una ponderación de intereses jurídico-constitucionales frente al

ejercicio mismo de los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la libertad de escoger profesión u oficio y al trabajo, que en ningún caso puede resolverse minando el núcleo esencial de los mismos (¿)¿. (Subrayado fuera de texto).

Dentro de dicho marco se han conformado colegios o consejos, cuyo objeto social se enfoca en habilitar el ejercicio profesional, llevar el registro de las matrículas y asegurar la calidad de los servicios prestados y, en muchos casos, garantizar los principios éticos con los que se presta un servicio en lo que se refiere a las profesiones reconocidas. Para garantizar el cumplimiento de este último evento, vigila, investiga y sanciona comportamientos que atenten contra la ética profesional.

Para el caso particular, a través de la Ley 60 de 1981 se reconoce la carrera de Administración de Empresas como una profesión de nivel superior universitario, se establece la matrícula profesional como requisito para el ejercicio legal de la profesión en Colombia, y a su vez se crea el Consejo Profesional de Administración de Empresas y se le asignan sus funciones.

Teniendo en cuenta que es una profesión de nivel universitario, mediante el artículo 69 de la Constitución Política se garantiza la autonomía universitaria, lo que indica que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. En ese orden, la institución de educación superior desarrolla los programas académicos y otorga los correspondientes títulos. La nomenclatura de los títulos estará en correspondencia con las clases de instituciones, duración de programa y niveles de grado y posgrado (**Ley 30 de 1992**, artículos 24, 26 y 30).

Lo anterior, sin perjuicio de que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) se encargue de

evaluar el contenido y el nivel académico de cada programa y expedir su autorización oficial. No obstante, la garantía de autonomía universitaria no es del todo absoluta en la medida que debe tener sujeción a la Constitución y a la ley.

La finalidad que persiguió el legislador con la creación del CPAE en la ponencia para primer debate de la Cámara de Representantes del proyecto de ley que dio origen a la Ley 60 de 1981 fue:

¿(¿) los indicadores económicos del país nos muestran que existe cada vez más un crecimiento de la actividad y por ende la empresarial, lo que significa que existe una gran necesidad de preparar recursos humanos más capacitados en el manejo de las empresas que participan en dichas actividades. El país necesita desarrollar una administración que esté acorde con sus propios recursos y necesidades. Con la creación del Consejo Profesional de Administración de Empresas se regulará y dirigirá de la manera más efectiva posible la carrera de Administración de Empresas. Además, dicho Consejo Profesional mediante un esfuerzo continuo de investigación, educación y extensión participará en el proceso de eliminación de las deficiencias educativas detectadas, dentro del campo de las ciencias administrativas (¿).

En consecuencia, en principio a través de la Ley 61 de 1981 se dio cumplimiento al mandato constitucional, en la medida que creó el CPAE, se determinó su composición y señaló las funciones, para asegurar que el ejercicio de la carrera de administración de empresas corresponda al interés general.

Ley 1006 DE 2006 (enero 23) “Por la cual se reglamenta la profesión de Administrador Público y se deroga la Ley 5ª de 1991” y el Decreto Reglamentario 2211 del mismo año, normas que le asignan y delegan al Colegio Colombiano del Administrador Publico (CCAP).

I. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Pliego de modificaciones	
Texto aprobado en Senado	Articulado propuesto para primer debate en Cámara
<p>“Artículo 2°. <i>Ámbito de aplicación.</i> La presente ley, se aplicará a los profesionales de Administración dentro del territorio nacional, tanto nacionales como extranjeros que estén legalmente autorizados para ejercer las siguientes modalidades de la profesión de administración y las demás que se relacionen con la materia.</p> <p>a) Administración;</p> <p>b) Administración Financiera, Administración de Empresas y Finanzas, Administración Bancaria y Financiera, Administración Financiera y de Sistemas, Administración Financiera y de Negocios Financieros, Administración y Negocios Internacionales;</p> <p>c) Administración Agropecuaria, Administración de Empresas Agropecuarias, Administración de Empresas Agroindustriales;</p> <p>d) Administración Ambiental, Administración Ambiental y de Recursos Naturales, Administración de Empresas y Gestión Ambiental, Administración del Medio Ambiente y de Recursos Naturales;</p>	<p>“Artículo 2°. <i>Ámbito de aplicación.</i> La presente ley, se aplicará a los profesionales de Administración dentro del territorio nacional, tanto nacionales como extranjeros que estén legalmente autorizados para ejercer las siguientes modalidades de la profesión de administración y las demás que se relacionen con la materia.</p> <p>a) Administración;</p> <p>b) Administración Financiera, Administración de Empresas y Finanzas, Administración Bancaria y Financiera, Administración Financiera y de Sistemas, Administración Financiera y de Negocios Financieros, Administración y Negocios Internacionales;</p> <p>c) Administración Agropecuaria, Administración de Empresas Agropecuarias, Administración de Empresas Agroindustriales.</p> <p>d) Administración Ambiental, Administración Ambiental y de Recursos Naturales, Administración de Empresas y Gestión Ambiental, Administración del Medio Ambiente y de Recursos Naturales;</p>

Pliego de modificaciones	
Texto aprobado en Senado	Articulado propuesto para primer debate en Cámara
<p>e) Administración Comercial, Administración de Comercio Exterior, Administración de Empresas Comerciales, Administración de Comercio internacional;</p> <p>f) Administración de Mercadeo, Administración de Mercadeo y Finanzas, Administración de Mercadeo y Logística;</p> <p>g) Administración Turística y Hotelera, Administración de Empresas Turísticas, Administración Turística, Administración del Turismo Sostenible;</p> <p>h) Administración de Negocios, Administración de Negocios Internacionales;</p> <p>i) Administración de Servicios de Salud, Administración de Salud, Administración en Salud con Énfasis en Gestión de Servicios de Salud, Administración en Salud Ocupacional;</p> <p>j) Otras Administraciones en Gestión Humana, Administración Logística, Administración Pública, Administración de Servicios, Administración Deportiva, Administración Empresarial”.</p>	<p>e) Administración Comercial, Administración de Comercio Exterior, Administración de Empresas Comerciales, Administración de Comercio internacional;</p> <p>f) Administración de Mercadeo, Administración de Mercadeo y Finanzas, Administración de Mercadeo y Logística;</p> <p>g) Administración Turística y Hotelera, Administración de Empresas Turísticas, Administración Turística, Administración del Turismo Sostenible;</p> <p>h) Administración de Negocios, Administración de Negocios Internacionales;</p> <p>i) <u>Administración de Servicios de Salud, Administración de Salud, Administración en Salud con Énfasis en Gestión de Servicios de Salud, Administración en Salud Ocupacional;</u></p> <p>j) Otras Administraciones en Gestión Humana, Administración Logística, <u>Administración Pública,</u> Administración de Servicios, Administración Deportiva, Administración Empresarial.</p>
<p>Artículo 14. <i>Consejo Directivo.</i> El Consejo Profesional de Administración, tendrá un Consejo Directivo integrado por los siguientes miembros:</p> <p>a) El Ministro de Educación o su delegado, quien lo presidirá;</p> <p>b) El ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, quien lo presidirá;</p> <p>c) Dos (2) representantes de instituciones de educación superior que cuenten con programas académicos con registros calificados o con programas acreditados de alta calidad, elegido mediante el procedimiento que expida el Consejo Profesional de Administración;</p> <p>d) Dos (2) representantes de las asociaciones de egresados, el cual será elegido mediante el procedimiento que expida el Consejo Profesional de Administración.</p> <p>Parágrafo 1°. Los miembros del Consejo Profesional de Administración, con excepción del Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, tendrán que poseer título profesional de administrador o de alguna de sus denominaciones aplicables del mismo objetivo, similar denominación o equiparables contenidos académicos y tener vigente la tarjeta profesional.</p> <p>Parágrafo 2°. Los actos que dicte el Consejo Profesional de Administración en ejercicio de sus funciones se denominarán acuerdos y llevarán las firmas del respectivo Presidente y Secretario.</p> <p>Parágrafo 3°. Los miembros del Consejo Directivo desempeñaran sus funciones ad honórem.</p> <p>Parágrafo 4°. Los miembros del Consejo Directivo que tratan los literales b) y c) del presente artículo desempeñarán sus funciones por un periodo de dos años y solo podrán ser reelegidos por un período igual.</p>	<p>Artículo 14. <i>Consejo Directivo.</i> El Consejo Profesional de Administración, tendrá un Consejo Directivo integrado por los siguientes miembros:</p> <p>a) El Ministro de Educación o su delegado, <u>quien lo presidirá;</u></p> <p>b) El ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, quien lo presidirá;</p> <p>c) Dos (2) representantes de instituciones de educación superior que cuenten con programas académicos con registros calificados o con programas acreditados de alta calidad, elegido mediante el procedimiento que expida el Consejo Profesional de Administración;</p> <p>d) Dos (2) representantes de las asociaciones de egresados, el cual será elegido mediante el procedimiento que expida el Consejo Profesional de Administración.</p> <p>Parágrafo 1°. Los miembros del Consejo Profesional de Administración, con excepción del Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, <u>y El Ministro de Educación o su delegado,</u> tendrán que poseer título profesional de administrador o de alguna de sus denominaciones aplicables del mismo objetivo, similar denominación o equiparables contenidos académicos y tener vigente la tarjeta profesional.</p> <p>Parágrafo 2°. Los actos que dicte el Consejo Profesional de Administración en ejercicio de sus funciones se denominarán acuerdos y llevarán las firmas del respectivo Presidente y Secretario.</p> <p>Parágrafo 3°. Los miembros del Consejo Directivo desempeñaran sus funciones ad honórem.</p> <p><u>Parágrafo 4°. Los miembros del Consejo Directivo que tratan los literales c) y d)</u> del presente artículo desempeñarán sus funciones por un periodo de dos años y solo podrán ser reelegidos por un período igual.</p>

Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicito a la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 248 de 2018 Cámara, 213 y 226 de 2017 Senado (acumulados), “por medio de la cual se dictan normas para el ejercicio de la profesión de administración, se expide el Código de Ética, se deroga la Ley 60 de

1981 y su Decreto reglamentario 2718 de 1984, y se dictan otras disposiciones”, con base en el texto propuesto.

De los honorables Congresistas,


Ivan Daño Agudelo Zapata
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 248 DE 2018 CÁMARA- 213 Y 226 DE 2017 SENADO (ACUMULADOS): PROYECTO DE LEY NÚMERO 248 DE 2018 CÁMARA, 213, 226 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se dictan normas para el ejercicio de la profesión de administración, se expide el Código de Ética, se deroga la Ley 60 de 1981 y su Decreto Reglamentario número 2718 de 1984, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es regular el ejercicio de la Profesión de Administración.

Entiéndase por administración, la ciencia social y económica cuyo objeto es el estudio e intervención de las organizaciones, entendidas como entes sociales y económicos, y su finalidad sea planear, organizar, dirigir y controlar toda actividad humana y económica.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley, se aplicará a los profesionales de Administración dentro del territorio nacional, tanto nacionales como extranjeros que estén legalmente autorizados para ejercer las siguientes modalidades de la profesión de administración y las demás que se relacionen con la materia.

- a) Administración;
- b) Administración Financiera, Administración de Empresas y Finanzas, Administración Bancaria y Financiera, Administración Financiera y de Sistemas, Administración Financiera y de Negocios Financieros, Administración y Negocios Internacionales;
- c) Administración Agropecuaria, Administración de Empresas Agropecuarias, Administración de Empresas Agroindustriales;
- d) Administración Ambiental, Administración Ambiental y de Recursos Naturales, Administración de Empresas y Gestión Ambiental, Administración del Medio Ambiente y de Recursos Naturales;
- e) Administración Comercial, Administración de Comercio Exterior, Administración de Empresas Comerciales, Administración de Comercio internacional;
- f) Administración de Mercadeo, Administración de Mercadeo y Finanzas, Administración de Mercadeo y Logística;
- g) Administración Turística y Hotelera, Administración de Empresas Turísticas, Administración Turística, Administración del Turismo Sostenible;
- h) Administración de Negocios, Administración de Negocios Internacionales;

- i) Otras Administraciones en Gestión Humana, Administración Logística, Administración de Servicios, Administración Deportiva, Administración Empresarial.

Artículo 3°. *Destinatarios.* Son destinatarios de esta ley, los Administradores en ejercicio de su profesión que cumplan con la misión de asesorar, patrocinar y asistir a las personas naturales o jurídicas, tanto de derecho privado como de derecho público. Se entienden cobijados bajo este régimen los Administradores que desempeñen funciones públicas relacionadas con dicho ejercicio. Igualmente, lo serán los Administradores que en representación de una firma o asociación de Administradores suscriban contratos de prestación de servicios profesionales a cualquier título.

Artículo 4°. *Programas regulados.* El Consejo Profesional de Administración expedirá la tarjeta profesional y ejercerá la vigilancia del ejercicio profesional de los programas que correspondan al ámbito de conocimiento de la administración. Estos estarán determinados en atención a las herramientas normativas que disponga la autoridad competente para la aprobación oficial de los programas académicos, así como los programas que tengan el mismo objetivo, similar denominación o equiparables contenidos académicos.

Para el efecto, el Consejo Profesional de Administración hará uso de las herramientas normativas expedidas por la autoridad competente, y determinará en qué casos las denominaciones existentes serán susceptibles de regulación por su parte.

CAPÍTULO II

Del ejercicio de la administración

Artículo 5°. *Requisitos para el ejercicio de la profesión.* Para ejercer legalmente la profesión de administración en el territorio nacional, se requiere contar con el título profesional expedido por una institución de educación superior aprobada por el Gobierno nacional y tener la tarjeta profesional.

Artículo 6°. *De la validez de títulos.* Además del título profesional conferido conforme con el artículo 4° de la presente ley, tendrán validez y aceptación legal los títulos profesionales convalidados por el Gobierno nacional, así:

- a) Los obtenidos por nacionales o extranjeros y que les otorga el título de administrador o su equivalente, expedidos por instituciones de educación superior de países con los cuales Colombia haya celebrado tratados o convenios internacionales sobre reciprocidad de títulos universitarios, en los términos de los respectivos tratados o convenios;
- b) Los obtenidos por nacionales o extranjeros y que les otorga el título de administrador o su equivalente, expedidos por instituciones de educación superior de reconocida competencia,

en países con los cuales Colombia no tenga celebrados tratados o convenios internacionales sobre el particular, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos por el Gobierno nacional.

Parágrafo 1°. No serán válidos para el ejercicio de la profesión de administrador los títulos, certificados o constancias que los acrediten como prácticos, empíricos o de carácter honorífico.

Parágrafo 2°. Los títulos otorgados a nivel técnico, tecnológico y de posgrado en administración no son objeto de expedición de la tarjeta profesional.

Artículo 7°. *Requisitos para la expedición de la tarjeta profesional.* Para ser matriculado y obtener la tarjeta profesional, el interesado deberá aportar copia del acta de grado o del diploma donde se evidencie el registro oficial del título, copia del documento de identidad y haber efectuado el pago por el valor correspondiente a los trámites de expedición. Una vez verificados los requisitos, el Consejo Profesional de Administración procederá de acuerdo con los procedimientos establecidos para la expedición del documento.

Parágrafo 1°. Para efectos de ser matriculados y expedir la respectiva tarjeta profesional, el diploma deberá estar registrado de acuerdo con los términos establecidos por el Gobierno nacional.

Artículo 8°. *Poseción en cargos y suscripción de contratos.* Para poder tomar posesión de un cargo público, suscribir contratos laborales o de prestación de servicios, en cuyo desempeño se requiera el ejercicio profesional se debe exigir la presentación de la tarjeta profesional vigente.

CAPÍTULO III

De los profesionales extranjeros

Artículo 9°. *Permiso temporal.* El extranjero que ostente el título académico en administración o similar y pretenda vincularse bajo cualquier modalidad contractual para ejercer temporalmente la profesión en el territorio nacional, deberá obtener del Consejo Profesional de Administración un permiso temporal para ejercer la profesión sin tarjeta profesional, el cual tendrá validez por un (1) año.

Parágrafo 1°. El permiso temporal de que trata el presente artículo podrá ser renovado hasta por el plazo máximo del contrato o de la labor contratada, previa presentación de la solicitud motivada por parte de la empresa contratante o por el profesional interesado, previo cumplimiento de los requisitos exigidos para tal fin.

Parágrafo 2°. Se exime del permiso temporal al cual se refiere el presente artículo, a los profesionales extranjeros invitados a dictar conferencias, seminarios, talleres, etc., siempre y cuando no tengan carácter permanente.

Parágrafo 3°. Si el profesional beneficiario del permiso temporal pretende laborar de manera

indefinida en el país, deberá homologar o convalidar el título de acuerdo con las normas que rigen la materia y tramitar la tarjeta profesional.

Artículo 10. *Requisitos para expedir el permiso temporal.* Para la expedición del permiso se deben anexar los siguientes documentos: título o diploma debidamente consularizado o apostillado, según el caso; fotocopia del pasaporte o cédula de extranjería; copia del contrato que motiva su actividad en el país; y haber efectuado el pago por el valor correspondiente que para el efecto fije el Consejo Profesional de Administración.

Artículo 11. *Expedición de la tarjeta profesional para los extranjeros.* Para el trámite de la tarjeta profesional de los extranjeros se requiere que estos posean visa de residente expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores o por los funcionarios consulares, y la convalidación del título ante la autoridad competente.

CAPÍTULO IV

Del Consejo Profesional de Administración

Artículo 12. A partir de la publicación de la presente ley, el Consejo Profesional de Administración de Empresas, creado mediante el artículo 8° de la Ley 60 de 1981, se denominará Consejo Profesional de Administración.

Artículo 13. *Naturaleza del Consejo Profesional de Administración.* El Consejo Profesional de Administración estará adscrito al despacho del Ministro de Comercio, Industria y Turismo, su régimen de contratación será privado conservando los principios de la contratación pública, y tendrá su sede principal en Bogotá, D. C.

Artículo 14. *Consejo Directivo.* El Consejo Profesional de Administración, tendrá un Consejo Directivo integrado por los siguientes miembros:

- a) El Ministro de Educación o su delegado;
- b) El ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, quien lo presidirá;
- c) Dos (2) representantes de instituciones de educación superior que cuenten con programas académicos con registros calificados o con programas acreditados de alta calidad, elegido mediante el procedimiento que expida el Consejo Profesional de Administración;
- d) Dos (2) representantes de las asociaciones de egresados, el cual será elegido mediante el procedimiento que expida el Consejo Profesional de Administración.

Parágrafo 1°. Los miembros del Consejo Profesional de Administración, con excepción del Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, y el Ministro de Educación o su delegado, tendrán que poseer título profesional de administrador o de alguna de sus denominaciones aplicables del mismo objetivo, similar denominación o equiparables contenidos académicos y tener vigente la tarjeta profesional.

Parágrafo 2°. Los actos que dicte el Consejo Profesional de Administración en ejercicio de sus funciones se denominarán acuerdos y llevarán las firmas del respectivo Presidente y Secretario.

Parágrafo 3°. Los miembros del Consejo Directivo desempeñaran sus funciones ad honórem.

Parágrafo 4°. Los miembros del Consejo Directivo que tratan los literales c) y d) del presente artículo desempeñarán sus funciones por un periodo de dos años y solo podrán ser reelegidos por un período igual.

Artículo 15. *Funciones del Consejo Profesional de Administración.* El Consejo Profesional de Administración tendrá las siguientes funciones:

- a) Otorgar la matrícula profesional de Administrador a los graduados en administración o de alguna de sus denominaciones aplicables del mismo objetivo, similar denominación o equiparables contenidos académicos, previo cumplimiento de los requisitos establecidos;
- b) Fijar los derechos correspondientes de los trámites que realice en cumplimiento de sus funciones;
- c) Conocer las quejas que se presentan contra la ética profesional por parte de los administradores o de alguna de sus denominaciones aplicables del mismo objetivo, similar denominación o equiparables contenidos académicos, y sancionarlas conforme lo reglamente la presente ley;
- d) Cooperar conjuntamente con las instituciones de educación superior y las asociaciones de administradores reconocidas legalmente, para el estímulo, desarrollo y mejoramiento de la cualificación de los profesionales;
- e) Dictar su reglamento, estructurar su funcionamiento, organizar su propia estructura administrativa, y fijar sus normas de financiación;
- f) Las demás que señalen las leyes y los decretos expedidos por el Gobierno nacional.

TÍTULO II

DEL CÓDIGO DE ÉTICA DEL ADMINISTRADOR

CAPÍTULO I

De las generalidades

Principios básicos éticos

Artículo 16. *Principios Básicos de la Ética Profesional.* Además de los principios rectores de este Código de Ética del Administrador, descritos de manera posterior, se tienen los siguientes principios básicos del Administrador:

Integridad: El Administrador deberá mantener indemne su probidad, cualquiera que fuese el campo de su actuación en el ejercicio profesional.

Competencia: El Administrador deberá contratar trabajos para los cuales cuente con las capacidades e idoneidad necesaria para que los servicios comprometidos se realicen en forma eficaz y satisfactoria. Igualmente, mientras se mantenga en ejercicio activo, deberá considerarse obligado a actualizar los conocimientos necesarios para su actuación profesional.

Respeto entre Administradores: El Administrador deberá actuar siempre con lealtad y respeto para y entre sus colegas.

Observancia de las disposiciones normativas: El Administrador deberá realizar su trabajo, cumpliendo las disposiciones profesionales promulgadas por el Estado y el Consejo Profesional de Administración.

Los anteriores principios básicos deberán ser aplicados por el Administrador en cualquier trabajo sin ninguna excepción, tanto en el ejercicio independiente, o en su calidad de funcionario o empleado de instituciones públicas o privadas.

CAPÍTULO II

De los deberes y prohibiciones del administrador

Artículo 17. *Deberes.* Es deber fundamental de todo administrador tener presente en el ejercicio de su profesión que su actividad no solo está encaminada a los aspectos profesionales, sino que debe cumplir con una función socialmente responsable y de respeto de la dignidad humana, además de los contemplados expresamente en los siguientes literales:

- a) Conocer, promover y respetar las normas consagradas en este Código y cumplir las normas consagradas en la Constitución y las leyes;
- b) Ejercer su profesión en los términos expresados en la presente ley y aquellas que la modificaren;
- c) Ejercer la profesión con decoro, dignidad, respeto, honradez e integridad por encima de sus intereses personales;
- d) Aplicar en forma leal los conocimientos, teorías, técnicas y principios de la profesión, realizando su actividad profesional con la mayor diligencia, veracidad, buena fe y sentido de la responsabilidad, respetando su juramento de graduación;
- e) Mantener el secreto profesional en todas sus actuaciones, incluso después de cesar la prestación de sus servicios;
- f) Respetar los derechos de autor y dar el crédito a quien corresponda, bien sea en escritos o en investigaciones propias;

- g) Respetar la dignidad de la profesión y poner en conocimiento ante las autoridades competentes y/o el Consejo Profesional de Administración, las contravenciones y faltas contra el Código de Ética, las actuaciones que supongan una práctica ilegal de la profesión, las conductas deshonestas, corruptas o impropias en las que tuviere conocimiento con ocasión del ejercicio de su profesión, aportando toda la información y pruebas que le sean conocidas;
- h) Ofrecer servicios y productos de buena calidad evitando lesionar a la comunidad;
- i) Cumplir con las citaciones que formule el Consejo Profesional de Administración;
- j) Proceder con lealtad y honradez en sus relaciones con los colegas, absteniéndose de ejecutar actos de competencia desleal.

Artículo 18. Prohibiciones. Son prohibiciones generales para los administradores:

- a) Nombrar, elegir, dar posesión o tener a su servicio para el desempeño de un cargo privado o público que sea ejercido por profesionales de Administración o de alguna de sus denominaciones aplicables del mismo objetivo, similar denominación o equiparables contenidos académicos, en forma permanente o transitoria, a quienes no cumplan los requisitos establecidos en la presente ley;
- b) Permitir o facilitar el ejercicio ilegal de las profesiones reguladas por esta ley;
- c) Ejecutar actos de violencia, malos tratos, injurias o calumnias contra sus superiores jerárquicos o subalternos, compañeros de trabajo, socios y clientes en el contexto del ámbito profesional;
- d) Incumplir las obligaciones civiles, comerciales o laborales que haya contraído con ocasión del ejercicio de su profesión o de actividades relacionadas con esta;
- e) Causar, intencional o culposamente, daño o pérdida de bienes, equipos o documentos que hayan llegado a su poder por razón del ejercicio profesional;
- f) Solicitar o recibir directamente o por interpuesta persona dádivas en razón del ejercicio de su profesión;
- g) Participar en licitaciones, concursos o suscribir contratos estando incurso en las inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la Constitución y la ley;
- h) Participar en el proceso de evaluación de tareas profesionales de colegas, con quienes se tuviese vinculación de parentesco, hasta el grado fijado por las normas de con-

tratación pública, o vinculación societaria de hecho o de derecho;

- i) Emitir públicamente juicios adversos sobre la actuación de sus colegas o señalar errores profesionales excepto que le sean solicitados por autoridad competente;
- j) Prestar servicios profesionales a personas o entidades cuyas prácticas estén en contra de los principios éticos o ejerzan actividades por fuera de la ley;
- k) Permitir que al amparo de su nombre otras personas realicen actividades impropias del ejercicio profesional;
- l) Incumplir las decisiones disciplinarias que imponga el Consejo Profesional de Administración u obstaculizar su ejecución;
- m) Las demás prohibiciones incluidas en la presente ley y normas que la complementen y reglamenten.

TÍTULO III

DE LOS PRINCIPIOS RECTORES Y DE LA FALTA DISCIPLINARIA

CAPÍTULO I

Principios rectores

Artículo 19. Principios constitucionales que orientan la función disciplinaria. Los principios constitucionales que inciden especialmente en el ámbito disciplinario deberán orientar el ejercicio de la función disciplinaria.

Artículo 20. Las actuaciones se desarrollarán especialmente con arreglo a los principios de:

1. **Dignidad humana.** Quienes intervengan en las actuaciones disciplinarias, serán tratados con respeto y dignidad inherente al ser humano.
2. **Titularidad.** Corresponde al Estado, a través del Consejo Profesional de Administración, conocer de los procesos que por la comisión de las faltas previstas en el presente Código de Ética y que se adelanten contra los administradores en ejercicio de su profesión. La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta.
3. **Legalidad.** El administrador solo será investigado y sancionado disciplinariamente por hechos que estén descritos como falta y conforme a las sanciones establecidas en este Código.
4. **Presunción de inocencia.** A quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad mediante fallo.
5. **Prohibición de doble juzgamiento.** Los destinatarios del presente código, cuya situación se haya resuelto mediante sentencia

ejecutoriada o decisión que tenga la misma fuerza vinculante, proferidas por autoridad competente, no serán sometidos a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho.

Durante la actuación toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla.

6. **Prevalencia del Derecho Sustancial.** En la aplicación de las normas procesales de este código deberá prevalecer la efectividad de los derechos sustanciales sobre las disposiciones procedimentales.
7. **Debido proceso.** El sujeto disciplinable deberá ser investigado por un funcionario competente y con la observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este Código.
8. **Derecho a la defensa.** Durante la actuación, el disciplinable tiene derecho a la defensa material y a ser asistido por un abogado. Cuando se procese como persona ausente, se designará defensor de oficio a través del Consejo Superior de la Judicatura.
9. **Contradicción.** En desarrollo de la actuación, los intervinientes autorizados tendrán derecho a presentar y controvertir las pruebas.
10. **Gratuidad.** Ninguna actuación procesal causará erogación a quien intervenga en el proceso, salvo el costo de las copias solicitadas por los intervinientes autorizados.
11. **Celeridad.** El funcionario competente impulsará oficiosamente la actuación disciplinaria y cumplirá estrictamente los términos previstos en este código.
12. **Eficiencia.** Los funcionarios deberán ser diligentes en la investigación y juzgamiento de los asuntos de su competencia de tal forma que garanticen la calidad de sus decisiones y su emisión oportuna.
13. **Lealtad.** Todos los que intervienen en la actuación disciplinaria, tienen el deber de obrar con lealtad y buena fe.
14. **Motivación.** Toda decisión de fondo deberá motivarse adecuadamente.
15. **Ilicitud sustancial.** Un administrador incurrirá en una falta cuando con su conducta afecte sin justificación, alguno de los deberes consagrados en el presente Código.
16. **Culpabilidad.** En materia disciplinaria, solo se impondrán sanciones por faltas realizadas con culpabilidad. Queda erradicada toda forma de responsabilidad objetiva. Las

clases de culpabilidad, en concordancia con la legislación penal, serán:

Dolo. La conducta es dolosa cuando el infractor conoce los hechos constitutivos de la falta disciplinaria y quiere su realización (voluntad e intención).

Culpa. La conducta es culposa cuando la ilicitud sustancial es producto de la infracción al deber objetivo de cuidado y el infractor debió haberlo previsto por ser previsible, o habiéndolo previsto, confió en poder evitarlo.

17. **Principio de imparcialidad.** El Consejo Profesional de Administración deberá investigar y evaluar tanto los hechos y circunstancias desfavorables, como los favorables a los intereses del disciplinado.
18. **Igualdad material.** En la actuación disciplinaria prevalecerá la igualdad, el Consejo Profesional de Administración dará el mismo trato y protección a todos los intervinientes.
19. **Criterios para la graduación de la sanción.** La imposición de cualquier sanción disciplinaria deberá responder a los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, en armonía con los criterios que fija esta ley.
20. **Interpretación.** En la interpretación y aplicación del presente Código, el Consejo Profesional de Administración deberá tener en cuenta que la finalidad del proceso es la equidad, la efectividad de lo sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen.
21. **Aplicación de principios rectores e integración normativa.** En la aplicación del régimen disciplinario, prevalecerán los principios rectores contenidos en la Constitución Política y en esta ley. En lo no previsto en este Código, se aplicarán los tratados internacionales sobre derechos humanos y deontología de los administradores; así como, lo dispuesto en el Código Disciplinario Único y demás normas que le sean aplicables.

Parágrafo. En lo que concierne a tipos de recursos, a excepción de los de apelación y queja que no proceden en este procedimiento, oportunidad para interponerlos, rechazo de los mismos, términos de etapas procesales, otros términos, firmeza de los actos administrativos, quejas, variación del pliego de cargos, notificaciones, comunicaciones y nulidades procesales; así como, la revocatoria directa y otros actos y procedimientos administrativos no contemplados en la presente ley, se aplicará en principio, los contemplados en la Ley 734 de 2002,

la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1474 del mismo año, y demás normas que le sean aplicables.

22. **Oralidad.** En la actuación procesal prevalecerá la oralidad, sin perjuicio de conservar un registro de lo acontecido. Así, de las actuaciones orales se levantará un acta breve y clara que sintetice lo actuado; las demás actuaciones constarán en expediente especial; los pronunciamientos del Consejo Profesional de Administración dentro del procedimiento disciplinario, serán a través de autos y resoluciones. Será pública a partir de la audiencia de decisión o fallo, debidamente ejecutoriada.
23. **Acceso al expediente.** El investigado tendrá acceso a la queja y demás partes del expediente disciplinario, solo a partir del momento en que sea escuchado en versión libre y espontánea o desde la notificación de cargos, según el caso.
24. **Principio de publicidad.** El Consejo Profesional de Administración, respetará y aplicará el principio de publicidad durante la investigación, no obstante, ni el quejoso, ni terceros interesados se constituirán en partes dentro de estas.

CAPÍTULO II

Falta disciplinaria definición y elementos

Artículo 21. *Definición de falta disciplinaria.* Se entiende por falta disciplinaria, toda violación a las prohibiciones, al correcto ejercicio de la profesión o al incumplimiento de los deberes u obligaciones impuestas por el Código de Ética adoptado en virtud de la presente ley, así como a los principios consagrados en la misma.

Artículo 22. *Elementos de la falta disciplinaria.* La configuración de la falta disciplinaria deberá estar enmarcada dentro de los siguientes elementos o condiciones:

- a) La conducta o el hecho violatorio de deberes, prohibiciones, inhabilidades o incompatibilidades inherentes a la profesión, debe haber sido cometido por un profesional de la administración o de alguna de sus denominaciones aplicables del mismo objetivo, similar denominación o equiparables contenidos académicos;
- b) La conducta o el hecho debe ser intencional o culposo;
- c) El hecho debe haber sido cometido en ejercicio de la profesión o de actividades conexas o relacionadas con esta;
- d) La conducta debe ser apreciable objetivamente y procesalmente debe estar probada;
- e) La sanción disciplinaria debe ser la consecuencia lógica de un debido proceso, enmarcado dentro de los postulados del

artículo 29 de la Constitución Política y específicamente, del régimen disciplinario establecido en la presente ley.

Artículo 23. *Función de la sanción disciplinaria.* La sanción disciplinaria tiene una función preventiva y correctiva para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución y la ley, los cuales deben siempre observarse en el ejercicio de la administración.

CAPÍTULO III

De las sanciones

Artículo 24. *Faltas susceptibles de sanción disciplinaria.* Será susceptible de sanción disciplinaria todo acto u omisión del profesional, intencional o culposo, que implique violación de las prohibiciones; de los deberes y faltas previstas en este código.

Artículo 25. *De las sanciones aplicables.* El Consejo Profesional de Administración, en ejercicio de su potestad disciplinaria, podrá imponer las siguientes sanciones a quienes contravengan las disposiciones del presente Código de Ética, de acuerdo a las reglas y principios para graduar faltas que esta ley contempla.

1. Amonestación por escrito.
2. Multas sucesivas hasta de 10 smlmv vigentes al momento de la sanción a favor del Consejo Profesional de Administración.
3. Suspensión temporal de la matrícula profesional e inhabilitación para el ejercicio profesional de la Administración hasta por un (1) año.
4. Cancelación definitiva de la matrícula profesional que conlleva a la inhabilitación permanente para el ejercicio de la profesión.

Artículo 26. *Clasificación de las faltas.* Las faltas disciplinarias son: a) Gravísimas, b) Graves, y c) Leves.

Artículo 27. *Faltas gravísimas.* Constituyen faltas gravísimas y darán lugar a la cancelación de la matrícula profesional e inhabilitación permanente en el ejercicio de la profesión:

1. Haber sido condenado por delito contra la propiedad o la economía nacional, contra los intereses de sus clientes, colegas o autoridades de la República, siempre y cuando, la conducta punible comprenda el ejercicio de la administración y las denominaciones aplicables del mismo objetivo, similar denominación o equiparables contenidos académicos.
2. Haber ejercido la profesión durante el tiempo de suspensión de la matrícula profesional e inhabilitación.
3. Ser reincidente por tercera vez en sanciones de suspensión por razón del ejercicio

de la profesión, o por sanciones de multa en más de cuatro ocasiones.

4. Haber obtenido la inscripción de la matrícula profesional con base en documentos falsos, apócrifos o adulterados.
5. Derivar, de manera directa o por interpuesta persona, indebido o fraudulento provecho patrimonial en ejercicio de la profesión, con consecuencias graves para la parte afectada.
6. Obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice el Consejo Profesional de Administración respectivo.
7. El abandono injustificado de los encargos o compromisos profesionales, cuando con tal conducta causen grave detrimento al patrimonio económico del cliente o se afecte, de la misma forma el patrimonio público.
8. La utilización fraudulenta de las hojas de vida de sus colegas para participar en concursos, licitaciones públicas, lo mismo que para suscribir los respectivos contratos.

Parágrafo. La sanción de cancelación al profesional de administración de que trata el numeral 1), podrá ser levantada mediante constancia de rehabilitación, a los 5 años de ejecutoriada la sentencia.

Artículo 28. *Faltas graves y leves.* Constituye falta disciplinaria grave y leve el incumplimiento de los deberes, la violación al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses consagrado en la Constitución y en las leyes.

La gravedad o levedad de las faltas se establecerá con los siguientes criterios:

- A. Criterios generales:
 - a) La trascendencia social de la conducta;
 - b) La modalidad de la conducta;
 - c) El perjuicio causado;
 - d) El grado de culpabilidad;
 - e) El grado de perturbación a terceros o a la sociedad;
 - f) La falta de consideración con sus clientes, patronos, subalternos y en general, con las personas a las que pudiera afectar con su conducta;
 - g) La reiteración en la conducta;
 - h) La jerarquía y mando que el profesional disciplinado tenga dentro de su entidad, sociedad, la persona jurídica a la que pertenece o representa, etc.;
 - i) La naturaleza de la falta y sus efectos, según la trascendencia social de la misma, el mal ejemplo, la complicidad con otros profesionales y el perjuicio causado;
 - j) Las modalidades o circunstancias de la falta, teniendo en cuenta el grado de prepa-

ración, el grado de participación en la comisión de la misma y el aprovechamiento de la confianza depositada en el profesional disciplinado;

- k) Los motivos determinantes, según se haya procedido por causas innobles o fútiles, o por nobles y altruistas;
 - l) El haber sido inducido por un superior a cometerla.
- B. Criterios de atenuación:
- a) La confesión de la falta antes de la formulación de cargos. En este caso la sanción no podrá ser la exclusión siempre y cuando carezca de antecedentes disciplinarios por el ejercicio de la profesión;
 - b) Haber procurado, por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado. En este caso se sancionará con amonestación escrita, siempre y cuando carezca de antecedentes disciplinarios.
- C. Criterios de agravación:
- a) La afectación a los derechos humanos;
 - b) La afectación de derechos fundamentales;
 - c) Atribuir la responsabilidad disciplinaria infundadamente a un tercero;
 - d) La utilización en provecho propio o a favor de un tercero de los dineros, bienes o documentos que hubiere recibido en virtud de la empresa encomendada;
 - e) Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos;
 - f) Cuando la conducta se ejerce aprovechando las condiciones de ignorancia, inexperiencia, buena fe o necesidad del afectado;
 - g) Haber sido sancionado disciplinariamente dentro de los 5 años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga.

Artículo 29. *Escala de sanciones.* Los administradores a quienes se les compruebe la violación de las normas contenidas en la presente ley, estarán sometidos a las siguientes sanciones por parte del Consejo Profesional de Administración:

- a) Las faltas calificadas como leves a título de culpa, sea que el administrador disciplinado registre o no antecedentes disciplinarios, darán lugar a la aplicación de la sanción de amonestación por escrito, la cual constará en el registro que se lleve para tal fin;
- b) Las faltas calificadas como leves a título de dolo, cuando el administrador disciplinado no registre antecedentes disciplinarios, dará lugar a la aplicación de la sanción de multa, hasta de 5 smlmv;
- c) Las faltas calificadas como leves a título de dolo, cuando el administrador disciplinado

registre antecedentes disciplinarios, dará lugar a la aplicación de la sanción de multa de 5 SMLV a 10 smlmv;

- d) Las faltas calificadas como graves culposas, siempre y cuando el administrador disciplinado no registre antecedentes disciplinarios, darán lugar a la aplicación de la sanción de suspensión temporal de la matrícula e inhabilitación para el ejercicio profesional de la Administración por un término de uno (1) a (6) meses;
- e) Las faltas calificadas como graves culposas, siempre y cuando el administrador disciplinado registre antecedentes disciplinarios, darán lugar a la aplicación de la sanción de suspensión temporal de la matrícula e inhabilitación para el ejercicio profesional de la Administración por un término de seis (6) meses a un (1) año;
- f) Las faltas calificadas como gravísimas, siempre darán lugar a la aplicación de la sanción de cancelación definitiva de la matrícula profesional que conlleva a la inhabilitación permanente para el ejercicio de la profesión.

Artículo 30. *Concurso de faltas disciplinarias.* El profesional que con una o varias acciones u omisiones infrinja las disposiciones aquí contenidas, o varias veces la misma disposición, quedará sometido a la que establezca la sanción más grave o en su defecto, a una mayor.

Artículo 31. *Circunstancias que justifican la falta disciplinaria.* La conducta se justifica cuando se comete:

- a) Por fuerza mayor o caso fortuito;
- b) En estricto cumplimiento de un deber legal;
- c) En cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales.

CAPÍTULO IV

Del procedimiento disciplinario

Artículo 32. *Iniciación del proceso disciplinario.* El proceso disciplinario de que trata el presente título, se iniciará por queja interpuesta por cualquier persona, natural o jurídica, sea de naturaleza privada o pública, la cual deberá formularse ante el Consejo Profesional de Administración.

En los casos de público conocimiento o hecho notorio y cuya gravedad lo amerite, a juicio del Consejo Profesional de Administración, este deberá asumir de oficio la indagación preliminar o investigación disciplinaria.

Artículo 33. *Ratificación de la queja.* Recibida la queja por el Consejo Profesional de Administración a través de la Dirección Ejecutiva, procederá a ordenarse la ratificación bajo juramento de la queja por parte del quejoso.

Artículo 34. *Renuencia a la ratificación de la queja.* En caso de que el quejoso sea renuente a rendir la ratificación y ampliación juramentada y esta fuera absolutamente necesaria para poder continuar la indagación preliminar, por carecer la queja de elementos suficientes para establecer algún indicio en contra del profesional o su debida identificación o individualización, la Dirección Ejecutiva ordenará sumariamente el archivo de la queja, actuación de la que rendirá informe al Consejo Directivo. Si la gravedad lo amerita o la queja es interpuesta por una entidad pública u organismo de control público, no se necesitará ratificación de la queja.

Artículo 35. *Falta de competencia.* En los eventos en que se verifique que no existe competencia por parte del Consejo Profesional de Administración, se efectuará el traslado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 159 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 y/o en los artículos 74 y siguientes de la Ley 734 de 2002, a la autoridad que deba conocer del caso en particular.

Artículo 36. *Conflictos de competencia.* Todo conflicto de competencias, sea positivo o negativo, será resuelto de acuerdo con lo establecido en el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011 y/o en el artículo 82 y siguientes de la Ley 734 de 2002.

Artículo 37. *Procedencia, fines y trámite de la indagación preliminar.* En caso de duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria y la identificación o individualización del autor de una falta disciplinaria, se ordenará una indagación preliminar que tendrá como fin verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de causal de exclusión de responsabilidad.

Artículo 38. *Indagación preliminar.* La indagación preliminar será adelantada por el Consejo Profesional de Administración a través de la persona que este designe para ello y no podrá excederse de seis (6) meses, contados a partir de la fecha del auto que ordena su apertura, durante los cuales se decretarán y practicarán las pruebas que el investigador considere pertinentes y que conduzcan a la comprobación de los hechos. En el caso de individualizar para ese momento al posible autor, se le notificará el inicio de la indagación preliminar.

Artículo 39. *Pruebas en la indagación preliminar.* Para el cumplimiento de los fines de la indagación preliminar, el investigador designado por la Dirección Ejecutiva del Consejo Profesional de Administración hará uso de los medios de prueba legalmente reconocidos y podrá oír en versión libre y espontánea al profesional para determinar la individualización o identificación de los intervinientes en el hecho investigado.

Artículo 40. *Informe y calificación del mérito de la indagación preliminar.* Terminada la etapa de indagación preliminar, la Dirección Ejecutiva o

quien sea designado para tal fin, procederá dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a rendir un informe a la Presidencia y a la Secretaría del Consejo Directivo, para que estos, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recibo, califiquen lo actuado mediante auto motivado, en el que se determinará si hay o no mérito para adelantar investigación formal disciplinaria contra el profesional disciplinado.

En caso afirmativo, en el mismo acto se formulará el auto de investigación disciplinaria formal. Si no se encontrare mérito para seguir la actuación, la Presidencia y la Secretaría del Consejo ordenarán en la misma providencia el archivo del expediente y se comunicará la decisión al quejoso y a los profesionales involucrados.

Artículo 41. *Procedencia de la Investigación Disciplinaria.* Cuando, con fundamento en la queja, en la información recibida o en la indagación preliminar, se identifique al posible autor o autores de la falta disciplinaria, el investigador iniciará la investigación disciplinaria formal.

Artículo 42. *Finalidad de la decisión sobre la investigación disciplinaria formal.* La investigación disciplinaria formal tiene por objetivo verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria; esclarecer los motivos determinantes, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se cometió, el perjuicio causado, y la responsabilidad disciplinaria.

Artículo 43. *Contenido de la investigación disciplinaria formal.* La decisión que ordena abrir investigación disciplinaria deberá contener:

1. La identidad del posible autor o autores.
2. La relación de pruebas cuya práctica se ordena; para el efecto, se incluirá también la orden de incorporar a la actuación los antecedentes disciplinarios del investigado.
3. La orden de informar y comunicar esta decisión, de conformidad con lo señalado en la Ley 734 de 2002.

Artículo 44. *Notificación de la investigación disciplinaria formal.* La Dirección Ejecutiva o quien esta delegue notificará la investigación disciplinaria formal al profesional investigado, dejándose constancia en el expediente. No obstante, de no poder efectuarse la notificación personal, se hará por edicto en los términos establecidos en la Ley 1437 de 2011. En dicha comunicación de notificación se deberá informar al investigado que tiene derecho a designar defensor. Si transcurrido el término de la notificación por edicto el investigado no compareciere, se solicitará al Consejo Nacional o Seccional de la Judicatura el nombramiento de un apoderado de oficio, con quien se continuará la actuación.

Artículo 45. *Término de la investigación disciplinaria formal.* El término de la investigación disciplinaria formal será de 12 meses contados a partir de la decisión de apertura de investigación disciplinaria formal. En los procesos que se adelanten por faltas gravísimas, la investigación disciplinaria no podrá exceder de 18 meses. Este término podrá aumentarse hasta en una tercera parte cuando en la misma actuación se investiguen varias faltas o a dos o más inculpados.

Cuando se haya recaudado prueba que permita la formulación de cargos, o vencido el término de la investigación, el investigador designado por la Dirección Ejecutiva del Consejo Profesional de Administración, mediante decisión de sustanciación modificable y que solo admitirá el recurso de reposición, declarará cerrada la investigación. En firme la providencia anterior, la evaluación de la investigación disciplinaria se verificará en un plazo máximo de quince (15) días.

Dentro de estos quince (15) días enunciados anteriormente, la Dirección Ejecutiva procederá a rendir un informe a la Presidencia y la Secretaría del Consejo Directivo, para que estos, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recibo, califiquen lo actuado mediante auto motivado, en el que se determinará si hay o no mérito para abrir pliego de cargos contra el profesional disciplinado.

Artículo 46. *Decisión de evaluación.* En caso afirmativo, de acuerdo con el artículo anterior, se le formulará con el mismo auto el correspondiente auto de apertura de cargos. Si no se encontrare mérito para seguir la actuación, la Presidencia y la Secretaría del Consejo Directivo ordenarán en la misma providencia el archivo del expediente, informando sucintamente la determinación al Consejo en la siguiente sesión ordinaria, para que quede consignado en el acta respectiva, comunicando la decisión adoptada al quejoso, en caso de archivo, y al profesional investigado, por notificación, en caso de apertura de cargos.

Parágrafo. Contra el auto de archivo en cualquier etapa, y contra el fallo absolutorio, procede, para el quejoso, el recurso de reposición, el cual debe interponerse en los términos de la Ley 734 de 2002. El auto de archivo o el fallo absolutorio deben comunicarse al quejoso.

Artículo 47. *Procedencia de la decisión de cargos.* La Presidencia y la Secretaría del Consejo Directivo entonces formularán pliego de cargos cuando esté objetivamente demostrada la falta y exista prueba que comprometa la responsabilidad del investigado. Contra el auto que ordena la apertura de pliego de cargos no procede recurso alguno.

Artículo 48. *Contenido de la decisión de cargos.* La decisión mediante la cual se formulen cargos al investigado contendrá:

1. Descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó.
2. Las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación, concretando la modalidad específica de la conducta.
3. La identificación del autor o autores de la falta.
4. El análisis de las pruebas que fundamentan cada uno de los cargos formulados.
5. La exposición fundada de los criterios tenidos en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta.
6. La forma de culpabilidad.
7. El análisis de los argumentos expuestos por los sujetos procesales.
8. Las sanciones aplicables.

Artículo 49. *Notificación pliego de cargos.* La Dirección Ejecutiva notificará personalmente el pliego de cargos al profesional investigado. No obstante, de no poder efectuarse la notificación personal, se hará por edicto en los términos establecidos en los artículos 100 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Si transcurrido el término de la notificación por edicto el investigado no compareciere, se solicitará al Consejo Seccional de la Judicatura el nombramiento de un apoderado de oficio (de la lista de abogados inscritos ante el Consejo Seccional de la Judicatura), con quien se continuará la actuación.

Artículo 50. *Traslado del pliego de cargos.* Surtida la notificación, se dará traslado al profesional inculcado por el término improrrogable de diez (10) días hábiles para presentar descargos por escrito, solicitar y aportar pruebas. Para tal efecto, el expediente permanecerá a la disposición del investigado en la Dirección Ejecutiva.

Artículo 51. *Traslado especial del pliego de cargos.* Para los profesionales inculcados que residan fuera de Bogotá, el término de descargos será de veinte (20) días hábiles a partir de la notificación; y para los residentes en el extranjero, de treinta (30) días hábiles a partir de la notificación. Las notificaciones fuera del país se atenderán de acuerdo con las normas generales del derecho procesal.

Artículo 52. *Etapas probatorias.* Vencido el término de traslado, la Dirección Ejecutiva resolverá, mediante auto, sobre las nulidades propuestas y ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas, de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término no mayor a noventa (90) días.

Artículo 53. *Traslado para alegatos de conclusión.* Si no hubiere pruebas que practicar o habiéndose practicado las señaladas en la etapa de juicio disciplinario, la Dirección Ejecutiva, mediante auto de sustanciación modificable, ordenará traslado común de 10 días para que los sujetos procesales puedan presentar alegatos de conclusión.

Artículo 54. *Decisión-Fallo.* Vencido el término probatorio previsto, o si no hubiere pruebas que practicar, los miembros del Consejo Directivo del Consejo Profesional de Administración, con base en la evaluación de las pruebas correspondientes, proferirán fallo dentro de los 20 días hábiles siguientes al vencimiento del término de traslado para presentar alegatos de conclusión.

Artículo 55. *Quórum decisorio - Fallo.* La decisión de fallo deberá ser adoptada por la mitad más uno de los miembros del Consejo Directivo del Consejo Profesional de Administración en calidad de jueces disciplinarios.

Artículo 56. *Del acto administrativo decisorio.* La decisión de fallo que adopte el Consejo Profesional de Administración en virtud del procedimiento disciplinario que esta ley contempla será sancionatoria o absolutoria y deberá ser motivada.

Parágrafo. La decisión que adopte el Consejo Profesional de Administración constará en resolución, esta deberá ser motivada y contendrá:

- a) La individualización del disciplinado;
- b) La relación sucinta de los hechos;
- c) La alusión a los fundamentos de la defensa;
- d) La relación y valoración probatoria;
- e) La decisión ordenando el correspondiente registro;
- f) Las firmas del Presidente y Secretario del Consejo;
- g) La indicación de la procedencia del recurso de reposición.

Artículo 57. *Ejecución y registro de la sanción.* Notificado el acto administrativo definitivo, el Consejo Profesional de Administración anotará la sanción impuesta en el correspondiente registro que se lleve para tal fin. La sanción debidamente ejecutoriada comenzará a regir a partir de la fecha de su inscripción.

Artículo 58. *De los salvamentos de voto.* Los salvamentos de voto respecto a la decisión final, si los hay, deberán constar en el acta de la reunión respectiva y deberán contener los fundamentos de por qué se aleja de la decisión mayoritaria.

Artículo 59. *Notificación de la decisión.* La decisión adoptada por el Consejo se notificará personalmente al investigado o a su apoderado.

Artículo 60. *Recurso de reposición.* Contra dicha providencia solo procede el recurso de

reposición ante el Consejo Directivo del Consejo Profesional de Administración; el recurso deberá presentarse por escrito con el lleno de los requisitos descritos en el artículo 77 de la Ley 1437 de 2011 dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

Parágrafo. Si el fallo es absolutorio, se le comunicará al quejoso, de conformidad con lo previsto en el artículo 109 de la Ley 734 de 2002. Contra la decisión absolutoria procede para el quejoso el recurso de reposición ante el Consejo Profesional de Administración, el cual deberá interponerse por escrito dentro de los diez (10) días siguientes al cumplimiento de la comunicación.

Artículo 61. Resolución del recurso de reposición. El Consejo Profesional de Administración, mediante resolución motivada, resolverá el recurso interpuesto dentro de los términos señalados en los artículos 83 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, determinación que será definitiva y contra la cual no procederá recurso alguno.

Artículo 62. Cómputo de la sanción. Las sanciones impuestas por violaciones al presente régimen disciplinario empezarán a computarse a partir de la fecha de la notificación y debida ejecutoria del acto que se haga al profesional sancionado de la decisión del Consejo Profesional de Administración y sobre lo definido en el recurso de reposición.

Artículo 63. Ejecución y registro de la sanción. Notificado y ejecutoriado el acto administrativo definitivo, el Consejo Profesional de Administración anotará la sanción impuesta en el correspondiente registro que se defina para tal fin. Esta comenzará a regir a partir de la fecha.

Artículo 64. Aviso de la sanción. De toda sanción disciplinaria impuesta a un profesional a través de la Dirección Ejecutiva se dará aviso a la Procuraduría General de la Nación y a la Personería de la ciudad o municipio donde se generó la falta.

Artículo 65. Prescripción de la facultad sancionatoria. La acción disciplinaria prescribe en cinco años, contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación y para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último acto ejecutivo de la misma.

Cuando fueren varias las conductas en un solo proceso, la prescripción de las acciones se cumple independientemente para cada una de ellas.

Artículo 66. Establézcase el 4 de noviembre de cada año como el Día Nacional del Administrador.

Artículo 67. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá lo previsto en el Código

Único Disciplinario Ley 734 de 2002 y Ley 1437 de 2011 en tanto le sean compatibles.

Artículo 68. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial la Ley 60 de 1981 y el Decreto Reglamentario número 2718 de 1984.

Las disposiciones aquí previstas no son aplicables a la profesión de Administración Pública, que por su enfoque y por su especialidad para el sector público, seguirá rigiéndose por la Ley 1006 de 2006 y su Decreto Reglamentario número 2211 de 2006, así mismo todas aquellas profesiones afines y auxiliares que actualmente tienen regulación especial.

Parágrafo transitorio. Los efectos relativos al Código de Ética del presente texto normativo se mantendrán suspendidos transitoriamente por un lapso de 180 días prorrogables hasta por otros 180 días contados a partir de la publicación de la presente ley, en atención a la necesidad del establecimiento de las herramientas orgánicas y funcionales para su correcto ejercicio al interior del Consejo de Administración.

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 25 de abril de 2018, al **Proyecto de ley número 267 de 2017 Senado, 213 de 2017 Senado, por medio de la cual se dictan normas para el ejercicio de la profesión de administración, se expide el Código de Ética, se deroga la Ley 60 de 1981 y su Decreto Reglamentario número 2718 de 1984, y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,

De los honorables Congresistas,


Ivan Darío Agudelo Zapata
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE

Bogotá, D. C., 29 de mayo de 2018

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, al **Proyecto de ley número 248 de 2018 Cámara, 213 de 2017 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 226 de**

2017 Senado, por medio de la cual se dicta normas para el ejercicio de la profesión de administración, se expide el Código de Ética, se deroga la Ley 60 de 1981 y su decreto reglamentario 2718 de 1984, y se dictan otras disposiciones.

Dicha ponencia fue presentada por el honorable Representante Iván Darío Agudelo Zapata.

Mediante Nota Interna número CSCP 3.6 – 113/ del 29 de mayo de 2018, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ
Secretario

* * *

PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2018 CÁMARA, 196 DE 2018 SENADO

por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo 29 de 2018

Doctor

ÁNGEL MARÍA GAITÁN PULIDO

Presidente Comisión Quinta Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia negativa para Primer Debate del Proyecto de ley número 225 de 2018 Cámara, 196 de 2018 Senado.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la honorable Cámara de Representantes, me permito rendir Informe de Ponencia Negativa para primer debate del Proyecto de ley número 225 de 2018 Cámara, 196 de 2018 Senado, “por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción, y se dictan otras disposiciones”.

1. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El día tres (10) de abril de 2018, el Gobierno nacional radicó ante la Secretaría General del

Senado de la República el **Proyecto de ley número 196 de 2018 Senado, 225 de 2018 Cámara**, por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción, y se dictan otras disposiciones.

La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 83 de 2017 del Congreso de la República.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS


Teniendo en cuenta que el Proyecto de ley en referencia se realiza en desarrollo de la firma del Acuerdo con las FARC, lo que ha desencadenado graves hechos ilegítimos que hoy ponen en jaque la institucionalidad y el Estado social y democrático de derecho que se constituyó con la Constitución Política de 1991, el día 26 de septiembre de 2016 se firmó el tan anunciado Acuerdo de Paz con las FARC.

No obstante, en razón al punto 6.6 del Acuerdo sobre “Refrendación”, se registró “en esa medida aceptamos el mecanismo de participación popular que la Corte indique y en los términos que este alto tribunal señale”. Fue así como el mecanismo de participación que se llevó a instancias democráticas y a someterse a la voluntad del pueblo fue el Plebiscito, el cual se llevó a cabo el 2 de octubre de 2016, donde el pueblo colombiano negó la refrendación con el voto mayoritario de los ciudadanos, pues 6.419.759 se manifestaron y rechazaron de manera categórica el Pacto suscrito en su totalidad.

Así las cosas, este proyecto de ley se fundamenta y se desprende del mencionado Acuerdo. El hecho que se le dé carácter de ley ordinaria y se evite referencia al Acuerdo de Paz no cambia el hecho de que ese instrumento devenga de escenarios ilegítimos y que por tanto todo lo que surja de él tenga su misma suerte.

PROPOSICIÓN

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, presento Ponencia Negativa al **Proyecto de ley número 225 de 2018 Cámara, 196 de 2018 Senado**, “por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción, y se dictan otras disposiciones”.



RUBEN DARIO MOLANO PIÑEROS
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas tendientes a proteger la primera infancia mediante la entrega del kit neonatal a las mujeres gestantes de escasos recursos del país y se dictan otras disposiciones.

1.1

Bogotá, D. C.,

Honorable Congresista

RODRIGO LARA RESTREPO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios al texto propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 150 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas tendientes a proteger la primera infancia mediante la entrega del kit neonatal a las mujeres gestantes de escasos recursos del país y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente,

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

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto *“establecer medidas de protección para la primera infancia, mediante la entrega del kit neonatal a las mujeres gestantes de escasos recursos del país, de los estratos 1 y 2 cuyos ingresos no superen un salario mínimo mensual legal vigente”*¹.

Particularmente, el artículo 2° de la iniciativa establece que, durante el último mes de gestación previo a la fecha posible de parto, se hará entrega a las mujeres gestantes de un kit neonatal con el cual se busca igualar las condiciones de todos los neonatos del país. Para la entrega del kit, se tendrá en cuenta que: i) los elementos deben ajustarse a las necesidades determinadas por cada ente territorial al momento de ejecutar el programa, pero como mínimo deben constar de prendas en colores neutros de género, frazadas, pañales, productos de higiene de bebé y un colchón pequeño para que la caja que los contenga funcione como cuna y, ii) la idiosincrasia propia de cada región, así como el clima.

Por su parte, los artículos 3° a 5° del proyecto de ley establecen que las mujeres gestantes recibirán este beneficio a través de las Cajas de Compensación Familiar, de forma adicional al subsidio familiar

contemplado en la Ley 21 de 1982², con cargo a los recursos recaudados que refieren el artículo 43 de dicha normativa. En caso de que el núcleo familiar no se encuentre afiliado a una Caja de Compensación Familiar, será la Empresa Promotora de Salud (EPS) del régimen contributivo o del subsidiado a la que esté afiliada la mujer gestante, la que entregue el respectivo kit neonatal.

Al respecto, sea lo primero señalar que la Ley 1751 de 2015³ o Ley Estatutaria de la Salud tiene por objeto garantizar el derecho fundamental a la salud y para conseguir dicho cometido el artículo 9° definió cuáles son los determinantes sociales de la salud⁴, esto es, aquellos factores que influyen en la aparición de enfermedades, dentro de los cuales no se encuentra contemplado el kit neonatal. Aunado a esto también debe considerarse que en el artículo 15 se establecieron los criterios para determinar cuáles servicios no corresponden a servicios y tecnologías en salud y que, por ende, no pueden ser financiados con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), siendo este beneficio neonatal uno de los servicios que resultaría excluido de financiación, según lo contemplado en el inciso segundo de esta normativa, así:

“Artículo 15. Prestaciones de salud. El Sistema garantizará el derecho fundamental a la salud a través de la prestación de servicios y tecnologías, estructurados sobre una concepción integral de la salud, que incluya su promoción, la prevención, la paliación, la atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas.

² Por la cual se modifica el régimen del Subsidio familiar y se dictan otras disposiciones.

³ Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

⁴ Ley 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 9°. Determinantes sociales de salud. Es deber del Estado adoptar políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida. Estas políticas estarán orientadas principalmente al logro de la equidad en salud.

El legislador creará los mecanismos que permitan identificar situaciones o políticas de otros sectores que tienen un impacto directo en los resultados en salud y determinará los procesos para que las autoridades del sector salud participen en la toma de decisiones conducentes al mejoramiento de dichos resultados.

Parágrafo. Se entiende por determinantes sociales de salud aquellos factores que determinan la aparición de la enfermedad, tales como los sociales, económicos, culturales, nutricionales, ambientales, ocupacionales, habitacionales de educación y de acceso a los servicios públicos, los cuales serán financiados con recursos diferentes a los destinados al cubrimiento de los servicios y tecnologías de salud”. (Negrilla fuera de texto original).

¹ *Gaceta del Congreso* número 266 de 16 de mayo de 2018. Página 18.

En todo caso, los recursos públicos asignados a la salud no podrán destinarse a financiar servicios y tecnologías en los que se advierta alguno de los siguientes criterios:

- a) *Que tengan como finalidad principal un propósito cosmético o suntuario no relacionado con la recuperación o mantenimiento de la capacidad funcional o vital de las personas;*
- b) *Que no exista evidencia científica sobre su seguridad y eficacia clínica;*
- c) *Que no exista evidencia científica sobre su efectividad clínica;*
- d) *Que su uso no haya sido autorizado por la autoridad competente;*
- e) *Que se encuentren en fase de experimentación;*
- f) *Que tengan que ser prestados en el exterior.*

Los servicios o tecnologías que cumplan con esos criterios serán explícitamente excluidos por el Ministerio de Salud y Protección Social o la autoridad competente que determine la ley ordinaria, previo un procedimiento técnico-científico, de carácter público, colectivo, participativo y transparente (...)

Debe resaltarse que el mismo artículo 15 de la Ley Estatutaria de Salud señaló que la única entidad competente para determinar los servicios y tecnologías excluidos de financiación con recursos del Sistema de Salud es el Ministerio de Salud y Protección Social, previa a un procedimiento técnico-científico, de carácter público, colectivo, participativo y transparente.

De igual manera, debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional ha reconocido que las leyes estatutarias hacen parte del bloque constitucional y, en ese sentido, tienen jerarquía superior sobre las leyes ordinarias porque son parámetro de constitucionalidad para la expedición de otras leyes, razón por la cual una ley de inferior jerarquía no podría modificar disposiciones de rango superior o contradecirlas, como acontece con la propuesta contenida en el presente proyecto de ley.

En este sentido, se pronunció la honorable Corte Constitucional⁵:

“En uniforme jurisprudencia la Corte Constitucional ha señalado que la revisión de constitucionalidad de asuntos sometidos a su competencia, no solo se realiza frente al texto formal de la Constitución Política y aquellas disposiciones que tengan rango constitucional según lo haya señalado la propia Constitución (bloque de constitucionalidad stricto sensu) sino que dicha revisión también es posible con base en normas que son parámetros válidos para analizar la constitucionalidad de disposiciones sometidas a su control. (Bloque de constitucionalidad lato sensu).

En este orden de ideas, y acorde con la jurisprudencia constitucional, hacen parte del bloque de constitucionalidad –sentido lato– los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Constitución, las leyes orgánicas y las leyes estatutarias en algunas ocasiones. Así las cosas, los contenidos normativos referidos son parámetros de validez constitucional para confrontar normas de inferior jerarquía, y en consecuencia ante contradicción evidente entre estas y aquellas, la Corte debe optar por retirarlas del ordenamiento jurídico. Sin embargo, su interpretación debe realizarse acorde y sistemáticamente con toda la Constitución con el propósito de que se realice una integración normativa constitucional que permita resguardar la integridad de la Carta (...)” (Negrilla fuera de texto).

Igualmente, es importante señalar que la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 313 de 2014 dijo expresamente que los artículos 9° y 15 de la Ley Estatutaria de Salud, referidos anteriormente, tratan materias propias del legislador estatutario, es decir no son del resorte de una ley ordinaria.

Ahora bien, en lo atinente a los recursos destinados para financiar los servicios y tecnologías en salud contemplados en el artículo 15 ibídem en la misma sentencia se consideró que los criterios de exclusión resultaban congruentes con un concepto del servicio de salud:

“En lo que atañe al inciso 2°, se tiene que este excluye la posibilidad de financiar con los recursos destinados a la salud, los servicios y tecnologías bajo la óptica de una serie de criterios enlistados en 6 literales. Entiende la Corte que se trata de una restricción al derecho fundamental a la salud, pues expresamente se advierte que uno de los bienes destinados al servicio de salud, no se empleará para sufragar determinadas tecnologías, con lo cual se estipula una limitación en el acceso.

Para la Corte, la definición de exclusiones resulta congruente con un concepto del servicio de salud, en el cual la inclusión de todos los servicios, tecnologías y demás se constituye en regla y las exclusiones en la excepción. Si el derecho a la salud está garantizado, se entiende que esto implica el acceso a todos los elementos necesarios para lograr el más alto nivel de salud posible y las limitaciones deben ser expresas y taxativas. Esta concepción del acceso y la fórmula elegida por el legislador en este precepto, al determinar lo que está excluido del servicio, resulta admisible, pues, tal como lo estimó la Corporación al revisar la constitucionalidad del artículo 8°, todos los servicios y tecnologías se entienden incluidos y las restricciones deben estar determinadas”. (Negrilla fuera de texto).

De lo expuesto en precedencia, la inclusión del kit neonatal en el plan de beneficios de los Regímenes Contributivo y Subsidiado y, en consecuencia, su financiamiento con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad

⁵ Sentencia C - 238 de 2010.

Social en Salud implicaría la modificación de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 a través de una ley ordinaria, lo que deviene en inconstitucional.

Por otro lado, en lo que respecta al impacto fiscal de la presente iniciativa legislativa, se tiene que según las estimaciones de natalidad del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el año 2018 se esperan alrededor de **652.582 nacimientos**¹, de los cuales en 352.190 casos la madre estaría cobijada por el régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, mientras que los restantes 300.392 nacimientos lo harían bajo el régimen contributivo. A su vez, el 59,99% de los nacimientos atendidos por el régimen contributivo corresponderían a núcleos familiares en los estratos 1 y 2 (180.218 nacimientos)², de manera que aproximadamente se tendría que **532.408** madres serían susceptibles de beneficiarse de esta iniciativa anualmente, es decir, más del 81% del total de nacimientos en un año en el país³.

En ese orden de ideas, si se toma como referencia el costo promedio del kit de implementos utilizado en el Programa “Chile Crece Contigo” de **\$471.333**⁴, en total se requerirían de inversiones anuales del orden de **\$250 mil millones**, de los cuales **\$84.942 millones** anuales tendrían que ser asumidos por las Cajas de Compensación Familiar⁵, y los restantes **\$165.998 millones** anuales por el Sistema General de Seguridad Social en Salud, lo cual se traduciría en un aumento de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) reconocida por cada afiliado, tal como puede observarse en el siguiente cuadro:

POBLACIÓN	Reg. Subsidiado, No Asegurado y Sin Info.	352.190
	Reg. Contributivo, Excepción y Especial	300.392
	Estratos 1 y 2	180.218
	Otros Estratos	120.174
TOTAL NACIMIENTOS		
TOTAL BENEFICIARIAS ANUAL		532.408
COSTOS	Costo Promedio Kit Neonatal	\$ 471.333
	COSTO ANUAL INICIATIVA	\$ 250.941.584.847
	Asumido SGSSS	\$ 165.998.827.991
	Asumido Cajas de Compensación	\$ 84.942.756.856

Fuente: DANE (Estadísticas Vitales + Estimación y proyección de hogares 1985-2020 y viviendas 1993-2020 nacional, departamental por área) - Programa Chile Crece Contigo (Kit de Implementos)

Dado lo antes expuesto, y por disponer la iniciativa de recursos que estatutariamente no pueden ser destinados para la financiación de los kits para los neonatos, el proyecto de ley omite el mandato orgánico establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003⁶, al no contemplar una fuente de ingreso adicional o sustituta para financiar el impacto generado por cuenta del beneficio que se pretende otorgar: “Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”. (...) (Subrayado fuera de texto).

De esta manera, es claro que al proponerse un nuevo gasto es necesario identificar el nuevo ingreso, la fuente de ahorro o la financiación requerida para su implementación, consistentes con el Marco de Gasto de Mediano Plazo⁷, recursos que en cualquier caso no están contemplados en el Presupuesto General de la Nación, en los términos ordenados en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

De acuerdo con lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,


ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ
 Viceministro Técnico
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

¹ Para 2016 el DANE ha reportado 645.561 nacimientos. Para 2018 se proyecta la cifra tomando como referencia el dato en 2016, asumiendo un crecimiento igual al estimado para la población nacional en general en 2017 y 2018 del 0.5% y 0.6%, respectivamente.

² El referente para la estratificación es la estimación y proyección de hogares y viviendas del DANE, que se utiliza como base para el cálculo de subsidios eléctricos en hogares.

³ Aunque las madres que no alcancen ingresos de al menos un (1) smmlv pertenecerían automáticamente al Régimen Subsidiado, si podrían pertenecer al Régimen Contributivo en calidad de beneficiarias.

⁴ Información tomada de reportes de prensa en Chile el 25 de septiembre de 2017, en: <http://www.latercera.com/noticia/bachelet-entrega-nuevo-ajuar-del-programa-apoyo-al-recién-nacido-chile-crece-contigo/>, El precio promedio reportado por el programa es de 101.000 pesos chilenos, que a la tasa de cambio del 13 de diciembre de 2017 (\$4,66), equivale a COP \$471.333. Cada Kit incluye organizador vertical y caja baúl: cojín de lactancia, vestuario talla de 3 a 6 meses, portabebé Mei Tai: DVD con cápsulas educativas, mudador de plástico, mochila libros, y toalla de baño. Cuna corral armable, colchón con funda, juego de sábanas, frazadas y colcha; alfombra de estimulación y móvil.

⁵ Correspondiente a la cobertura de la población del Régimen Contributivo, la cual se asume que está afiliada a las Cajas de Compensación Familiar.

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

⁷ Decreto 1068 de 2015: “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”, artículos 2.8.1.3.2. y siguientes.

Con Copia a:

Honorable Senador *Orlando Castañeda Serrano*, Autor.

Honorable Representante *Ana Paola Agudelo García*, Autor.

Honorable Representante *Carlos Eduardo Guevara Villabón*, Autor.

Honorable Representante *Guillermina Bravo Montano*, Autor ponente.

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario de la Cámara de Representantes.

* * *

**CARTA DE COMENTARIOS DEL
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO
PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
196 DE 2017 CÁMARA**

por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

RODRIGO LARA RESTREPO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad.

Referencia: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 196 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente,

De manera atenta me permito exponer los comentarios que esta Cartera estima pertinente someter a su consideración respecto al informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley relacionado en el asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con el artículo 1º, el proyecto de ley tiene por objeto “(...) declarar las abejas y los otros polinizadores de interés nacional, promover la conservación de los polinizadores, fomentar la cría de abejas y el desarrollo de la apicultura. Así mismo, establecer políticas públicas que garanticen un ambiente sano para los polinizadores, la protección de la flora apícola y consolidar al sector apícola como un componente estratégico, para la seguridad y soberanía alimentaria del país y la conservación del ecosistema”.

El numeral 20 del artículo 13 señala:

“Artículo 13. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable del fomento de la cría de abejas y del desarrollo de la apicultura en el territorio nacional, para lo cual, en concordancia con sus entidades adscritas correspondientes, implementará políticas, programas y proyectos tendientes a: (...)

20. *Que las autoridades competentes, con fundamento en el principio de solidaridad, dispongan de auxilios para apicultores afectados en su actividad apícola por desastres naturales (...)*” (Subraya fuera de texto).

Sobre la disposición de auxilios a particulares, la Corte Constitucional en Sentencia C-027 de 2016 señaló que los auxilios o subvenciones podrán darse en algunos de los siguientes supuestos cuando: (i) alberguen una finalidad estrictamente altruista y benéfica, y no obedezcan a la mera liberalidad del Estado. La finalidad altruista del auxilio se encuentra autorizada únicamente cuando se dirige a alentar actividades o programas de interés público acordes con el plan de desarrollo y los planes seccionales de desarrollo, a través de entidades sin ánimo de lucro, con las cuales deberá suscribirse, previamente, un contrato. De esta manera se asegura una cierta reciprocidad a favor del Estado; (ii) se deriven de la facultad de intervención del Estado en la economía y, en consecuencia, se orienten al estímulo de una determinada actividad económica; asignación que por mandato expreso del artículo 334 superior debe comportar una contraprestación; y, (iii) deben fundarse en un precepto constitucional que lo autorice expresamente, en orden a garantizar los derechos fundamentales vía acceso a bienes y servicios por parte de quienes tienen mayores necesidades y menores ingresos, con lo cual se garantiza una contraprestación o beneficio social.

En ese orden, la entrega de auxilios de que trata la iniciativa debe tener en cuenta los parámetros señalados por la Corte Constitucional, so pena de derivar en una figura inconstitucional por violación al numeral 4 del artículo 136⁸ y 355⁹ de la Constitución Política.

⁸ “Artículo 136. Se prohíbe <sic> al Congreso y a cada una de sus Cámaras: (...) 4. Decretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente”. (Subraya fuera de texto).

⁹ “Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de

Por su parte, el numeral 3 del artículo 10 de la iniciativa establece:

“Desde el Sistema Nacional de Apicultura u otros Polinizadores, en el término de dos años, se implementarán programas tendientes a:

3. *Desarrollar incentivos para los apicultores y criadores de abejas por el servicio ambiental de polinización* (Subraya fuera de texto).

Igualmente, el numeral 1 del artículo 17 del proyecto señala:

“Artículo 17. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en concordancia con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Protección Social desarrollarán acciones coordinadas para:

1. *Crear incentivos a las empresas comercializadoras y de transformación, que realicen programas de conservación tanto de abejas como de flora apícola (...)* (Subraya fuera de texto).

Por último, el artículo 9° de la iniciativa indica:

“Artículo 9°. El Estado a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ofrecerá incentivos para los titulares de derechos en predios rurales que destinen como mínimo el cinco por ciento del total de su área para el crecimiento de flora nativa, porcentaje dentro del cual se pueden considerar las rondas obligatorias de las fuentes de agua”. (Subraya fuera de texto).

Nótese que las disposiciones traídas a colación establecen la creación de incentivos por parte del Gobierno nacional para los apicultores por el servicio ambiental de polinización a las empresas que realicen programas de conservación tanto de abejas como de flora apícola y a los titulares de derechos en predios rurales que destinen el 5% de su área al crecimiento de flora nativa. En últimas, las medidas van encaminadas a la protección del sistema ambiental de flora apícola y las fuentes hídricas con las cuales sería necesario desarrollar dicha protección.

Sobre el particular, es preciso mencionar que en la exposición de motivos de la Ley 1819 de 2016¹⁰ establece que *“(...) la reforma hace énfasis en generar las herramientas necesarias para que el aparato productivo colombiano incremente su competitividad, tenga incentivos para ser más diversificado y contribuya a una mayor incursión de la economía en las cadenas globales de valor. Lo anterior se logrará facilitando que las decisiones de las empresas se sustenten en criterios de productividad y no en criterios tributarios.*

Desarrollo. El Gobierno nacional reglamentará la materia”. (Subraya fuera de texto).

¹⁰ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

(...)”. Lo anterior significa que la voluntad del Gobierno nacional es el apoyo a la empresa con el fin de incrementar su productividad y participar activamente en el mercado internacional a través de las cadenas de valor y no cimentadas en el otorgamiento de incentivos fiscales.

En este sentido, el artículo 103 de la referida ley concedió un beneficio en renta para personas jurídicas que realicen inversiones para el mejoramiento del medio ambiente. La norma trata de un descuento del *“(...) 25% de las inversiones que hayan realizado en el respectivo año gravable, previa acreditación que efectúe la autoridad ambiental respectiva, en la cual deberá tenerse en cuenta los beneficios ambientales directos asociados a dichas inversiones (...)*”.

Así mismo, el numeral 4 del artículo 99 de la citada ley otorgó exenciones en renta a partir del año gravable 2018 a quienes realicen el *“Aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales, incluida la guadua, según la calificación que para el efecto expida la corporación autónoma regional o la entidad competente”.*

Aunado a lo anterior, la mencionada reforma también buscó beneficios en pro del medio ambiente y del cambio climático, razón por la cual el Gobierno nacional creó el “Impuesto al carbono” –que según reseña la exposición de motivos de la Ley 1819 de 2016–, se estableció *“(...) como un gravamen que recae sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados de petróleo y todos los tipos de gas fósil, que sean usados con fines energéticos, (...)*” con el fin de desincentivar su consumo y *“(...) generar cobeneficios locales como aumentos en eficiencia y productividad sectorial y mejoras en la calidad del aire, (...)*”, disposición que quedó plasmada en el artículo 221 de la reforma en cita, a saber:

“Artículo 221. Impuesto al carbono. El Impuesto al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados de petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados con fines energéticos, siempre que sean usados para combustión, (...)”.

En esta misma línea, dicha reforma incluyó en el capítulo de “impuestos verdes” un gravamen relacionado con las bolsas plásticas, con la finalidad de desestimular el uso de las mismas y de esta forma impactar positivamente el medio ambiente. De acuerdo con el artículo 207 de la Ley 1819 de 2016, se trata de *“(...) la entrega a cualquier título de bolsas plásticas cuya finalidad sea cargar o llevar productos enajenados por los establecimientos comerciales que las entreguen (...)*” las cuales están sujetas a una tarifa por bolsa que va desde \$20 en el 2017 hasta \$50 para el 2020.

Así, pues, el Gobierno nacional no ha sido indiferente con la problemática que atraviesa el

medio ambiente y su relación intrínseca con las actividades del sector privado y el impacto en la economía colombiana en general sin afectar la productividad en los diferentes mercados. Es así que se creó un beneficio para las personas jurídicas en un 25% en renta cuando realicen inversiones que impacten en el mejoramiento del medio ambiente; el aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales y la creación del impuesto al carbono y a las bolsas plásticas.

De otra parte, los artículos 18 y 21 de la iniciativa establecen en cabeza del Gobierno nacional y en favor del sector apícola la creación del Registro Nacional de Apicultores; el impulso de programas de capacitación e investigación; la creación de programas de formación en el nivel técnico, tecnológico, profesional y posgrado; la educación al productor agrario en los temas de su sector y el establecimiento de becas para su profesionalización, entre otros aspectos, los cuales representan un impacto fiscal incuantificable sobre las finanzas públicas, de suerte que es necesario identificar el nuevo ingreso, la fuente de ahorro o la financiación requerida para su implementación y su consistencia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, conforme lo exige el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 así:

“Artículo 7° Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo (...).”

Por su lado, el artículo 22 del proyecto señala que *“(...) Los Ministerios de Trabajo y de Protección Social velarán porque los apicultores colombianos dispongan de un adecuado sistema de seguridad social y participarán en las acciones necesarias para garantizar el derecho al trabajo de los apicultores que pierdan sus colmenas por envenenamiento, desastres naturales, hurtos e incendios”*. (Subraya fuera de texto).

Sobre este punto, es preciso indicar que actualmente a esta población le está garantizado el acceso a la seguridad social, a través del Sistema de Seguridad Social contenido en la Ley 100 de 1993¹ y las leyes que la han modificado, siempre que se cumplan las condiciones consagradas en términos de igualdad para todos los residentes en Colombia. Para la atención a la salud, por ejemplo, la persona podrá acceder

al servicio de salud, mediante el régimen contributivo o subsidiado, según cuente con capacidad de pago. Igualmente, en materia pensional su derecho se encuentra garantizado a través del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad o del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

Particularmente, en materia pensional existen diferentes alternativas que bien pueden ser aplicadas para los apicultores colombianos ante la contingencia de la vejez a favor de las personas que no alcanzan a reunir los requisitos para una pensión, dentro de los cuales se pueden destacar los siguientes: (i) Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) los cuales pertenecen al Servicio Social Complementario definido a partir de lo dispuesto en el Acto Legislativo número 01 de 2005², la Ley 1328 de 2009³, los lineamientos del Conpes Social 156 de 2012⁴ y el Decreto 604 de 2013⁵; (ii) Pensión Familiar establecida por la Ley 1580 del 2012⁶; (iii) Fondo de Garantía de Pensión Mínima de conformidad con lo consagrado en el artículo 65 de la Ley 100 de 1993⁷; (iv) Fondo de Solidaridad Pensional creado mediante el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 cuya reglamentación se encuentra en el Decreto 3771 de 2007⁸ modificado por el Decreto 455 del 2014⁹, el cual se compone de dos subcuentas que se manejan de manera separada y que representan dos modalidades de protección diferentes, a saber: (a) Subcuenta de Solidaridad: Destinada al subsidio del aporte al sistema de seguridad social y (b) Subcuenta de Subsistencia: Destinada a la protección del adulto mayor en condiciones de indigencia o pobreza extrema (Programa Colombia Mayor).

Es así que esta Cartera sugiere que el artículo 22 del proyecto contenga la siguiente redacción:

“Artículo 22. Los Ministerios de Trabajo, de Salud y Protección Social, velarán por que los apicultores colombianos puedan acceder al Sistema General de Seguridad Social en las condiciones establecidas en las normas

² Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

³ Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.

⁴ Diseño e implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

⁵ Por el cual se reglamenta el acceso y operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

⁶ Por la cual se crea la pensión familiar.

⁷ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

⁸ Por el cual se reglamentan la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional.

⁹ Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 3771 de 2007.

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

vigentes. De la misma manera dichos Ministerios participarán en las acciones necesarias para garantizar el derecho al trabajo de los apicultores que pierdan sus colmenas por envenenamiento, desastres naturales, hurtos e incendios”.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable a la presente iniciativa, no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordial saludo,


ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ
 Viceministro Técnico

Con copia a:

Honorable Representante Didier Burgos Ramírez, Autor.

Honorable Representante Luciano Grisales Londoño, Ponente.

Honorable Representante Eduardo José Tous de la Ossa, ponente

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

* * *

**CARTA DE COMENTARIOS DEL
 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO
 PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN
 TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
 NÚMERO 288 DE 2017 CÁMARA, 25 DE 2016
 SENADO**

por la cual se dictan disposiciones relacionadas con las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada y se busca mejorar las condiciones en las que el personal operativo de vigilancia y seguridad privada presta el servicio de vigilancia y seguridad privada - Ley del vigilante.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

RODRIGO LARA RESTREPO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8 – 68

Ciudad

Asunto: Comentarios al texto aprobado en tercer debate al Proyecto de ley número 288 de 2017 Cámara, 25 de 2016 Senado, *por la cual se dictan disposiciones relacionadas con las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada y se busca mejorar las*

condiciones en las que el personal operativo de vigilancia y seguridad privada presta el servicio de vigilancia y seguridad privada - Ley del vigilante.

Respetado Presidente,

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

El presente proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto crear un marco jurídico para el ejercicio de la inspección, control y vigilancia sobre las cooperativas de vigilancia y seguridad privada. Además, establece un marco regulatorio para el adecuado desempeño de la labor del personal operativo de vigilancia.

Particularmente, el artículo 4° del proyecto de ley propone que las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada se rijan por las normas establecidas para las empresas de vigilancia y seguridad privada y delega en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada su inspección, control y vigilancia especializada, para lo cual tendrá las funciones y facultades establecidas en el artículo 36 de la Ley 454 de 1998¹⁰ con excepción del numeral 23 del mismo artículo, y las establecidas en el artículo 10 de la Ley 1314 de 2009¹¹.

De otra parte, el artículo 6° de la iniciativa pretende clasificar como actividad de alto riesgo la labor de guarda de seguridad, con el fin de que sea blindada con las mismas protecciones y beneficios establecidos para este tipo de labores.

Por su parte, el artículo 8° del proyecto de ley busca incentivar a las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o las cooperativas especializadas de vigilancia y de seguridad privada para que el personal operativo cuente con mujeres, personas con discapacidad y/o personas mayores de 45 años, para lo cual el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación o quien haga sus veces, expedirá en un término no mayor a 6 meses un decreto reglamentario que establezca una puntuación

¹⁰ Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.

¹¹ Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento.

adicional en los procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa para cumplir con este fin. Asimismo, se busca que estas empresas y/o cooperativas propendan porque las entidades no estatales con las que celebren contratos, también aumenten la contratación de este grupo poblacional.

Por su parte, el artículo 10 de la iniciativa propone la modificación del artículo 1° de la Ley 1539 de 2012¹² en el sentido de adicionarle un inciso tendiente a i) permitir que el examen psicofísico de que trata el artículo 11 de la Ley 1119 de 2006¹³ sea realizado por cualquier Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS), siempre y cuando se acrediten los requisitos legales y reglamentarios, y ii) facultar al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social y en coordinación con los trabajadores del sector de la vigilancia y seguridad privada, para reglamentar en un término no mayor a 6 meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, las condiciones técnicas que deberán cumplir las IPS para realizar el examen de aptitud psicofísica.

Al respecto, sea lo primero señalar frente a las funciones de inspección, control y vigilancia asignadas a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en el artículo 4° de la iniciativa, que esta Cartera no tendría objeciones de carácter presupuestal, siempre y cuando las nuevas funciones asignadas a esta entidad no impliquen la erogación de recursos adicionales a los ya establecidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Marco de Gasto del Sector, lo cual deberá quedar expreso en el proyecto de ley.

En cuanto a la inclusión de la actividad de guarda de seguridad como actividad de alto riesgo, en los términos del artículo 6° del proyecto de ley, debe considerarse que el Sistema General de Pensiones ha definido como actividades de “*alto riesgo*” aquellas que por su naturaleza implican una disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador y, por tanto, se ha considerado que este hecho debe tenerse en cuenta no solo para la definición del régimen pensional aplicable, circunstancia por demás avalada por la jurisprudencia constitucional, sino también para anticipar el reconocimiento prestacional a una edad inferior a la que se encuentra establecida para la generalidad de los trabajadores, tal como quedó consagrado en el Decreto-ley 2090 de 2003¹⁴, el cual fue antecedido por un estudio técnico que sustenta el porqué cada una de las actividades

allí señaladas disminuye la expectativa de vida saludable.

De tal manera que, en la iniciativa analizada, se evidencia que la exposición de motivos carece de estudios técnicos que sustenten el motivo por el cual las labores adelantadas por estos trabajadores disminuyen específicamente su expectativa de vida saludable, razón por la cual estas no pueden clasificarse dentro de las actividades de alto riesgo protegidas por el Sistema General de Pensiones, con el reconocimiento de la pensión especial de vejez por el desempeño de actividades de alto riesgo.

Asimismo, también debe tenerse en cuenta que esas actividades catalogadas de alto riesgo disminuyen la expectativa de vida saludable del trabajador, circunstancia que es diferente a las causas que se encuentran catalogadas como riesgosas en el ámbito laboral y cuyo origen pueden derivar en la ocurrencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales cuya cobertura se encuentra a cargo del Sistema General de Riesgos Laborales, en el marco del cual corresponde a la Administradora de Riesgos Laborales respectiva definir los perfiles de riesgo laboral y adelantar las actividades de salud ocupacional, promoción y prevención propias de cada actividad cubierta.

Por lo tanto, este proyecto de ley confunde los términos de alto riesgo con el de riesgo laboral, asuntos esencialmente distintos y que son objeto de tratamiento diferenciado en el Sistema de Seguridad Social Integral, tal y como lo destaca la Corte Constitucional en la sentencia C -1125 de 2004:

“Por otra parte, es importante llamar la atención que el actor parece confundir el alto riesgo y por contera el beneficio especial que se concede por el hecho de que una determinada actividad sea considerada como de alto riesgo, con el riesgo profesional, desconociendo que este último, como bien lo afirma el Ministerio de la Protección Social, se refiere a la protección que se efectúa por los efectos que se pueden ocasionar por un accidente de trabajo o enfermedad profesional. Se trata de un riesgo derivado de la actividad que se desarrolla y para ello el Sistema General de Riesgos Profesionales tiene previsto una cotización diferencial según el mayor o menor riesgo de la actividad. El concepto de alto riesgo, por su parte, está atado a que la labor desarrollada por el trabajador por las especiales circunstancias que la rodean hacen que se vea disminuida su expectativa de vida saludable, razón por la cual se hace necesario protegerlo mediante la posibilidad de obtener una pensión de vejez con requisitos menores”.

Así las cosas, es claro que la iniciativa no está sustentada en la definición de alto riesgo para la vejez, la cual como se ha señalado, está asociada al deterioro inevitable de la salud. En razón de ello, y de aprobarse este proyecto de ley, se estaría generando un problema de desigualdad

¹² Por medio de la cual se implementó el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego y se dictan otras disposiciones.

¹³ Por la cual se actualizan los registros y permisos vencidos para el control al porte y tenencia de las armas de fuego y se dictan otras disposiciones.

¹⁴ “Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades”.

en el Sistema General de Pensiones, toda vez que se estaría dando igual trato en materia pensional a aquellas personas que no sufren ninguna disminución de su expectativa de vida saludable con respecto a las que por la naturaleza de su trabajo sí padecen una baja esperanza de vida y que, adicionalmente, se encuentran cubiertas por el Sistema General de Riesgos Laborales.

De otra parte, resulta oportuno considerar lo establecido en el artículo 48 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

“Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

(...)

En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos.

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido.

Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.

A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo”. (Negrilla fuera de texto).

Conforme a lo anterior, la Constitución Política en desarrollo del principio de igualdad y en aras de garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones expresamente establece que a partir de la vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2005, “*no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo*”.

Al respecto, vale la pena recordar que tal y como se menciona en la exposición de motivos del Acto Legislativo número 01 de 2005, una de las principales motivaciones de esta reforma constitucional fue la eliminación de los regímenes exceptuados o especiales, dada la inequidad y carga fiscal que los mismos generan para el Estado, al respecto:

“La eliminación de regímenes exceptuados o especiales.

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

Dicha situación tiene un impacto profundo desde el punto de vista de la equidad, de la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, de muchas empresas públicas y de la posibilidad para la Nación de atender sus deberes en otras materias.

En efecto, no es justo que los colombianos con el pago de Impuestos crecientes y/o con sus cotizaciones financien el que algunas personas puedan pensionarse con edades y tiempos de cotización inferiores. A lo interior se agrega que las personas que pueden pensionarse con edades y tiempos de servicios menores, terminan recibiendo pensiones superiores a las del resto de los colombianos, con montos mayores a los 25 salarios mínimos que es el tope de pensión que señala la ley, sin que en la mayoría de los casos hayan realizado cotización alguna, lo que implica cuantiosos subsidios”¹⁵. (Negrilla fuera de texto).

Así las cosas, queda demostrado que las labores de guarda de seguridad no hacen parte de una actividad de alto riesgo a la luz de la Carta Política y, en ese orden, se crea un régimen pensional especial para este grupo de personas por la actividad desarrollada en una aplicación indebida del Decreto 2090 de 2003, lo cual deviene en inconstitucional.

De igual manera, la iniciativa resulta a todas luces inconstitucional en tanto no asegura la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones y, por tanto, contraviene lo dispuesto en el inciso primero del Acto Legislativo número 01 de 2005¹⁶, el cual señala:

El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas. (Negrilla fuera de texto).

¹⁵ *Gaceta del Congreso* número 385 de 2004, Proyecto de Acto Legislativo 34 de 2004 Cámara, “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”.

¹⁶ Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

Ahora bien, en el evento en el que se pudiera demostrar técnicamente que algunas de las actividades dentro del universo que se está considerando incluir en el régimen pensional de alto riesgo impactan los años de vida saludable y que, por el contrario, no se trata simplemente de actividades con contingencias que ya están cubiertas por el Sistema General de Riesgos Laborales, se requerirían aportes adicionales a los previstos por el proyecto de ley, con el fin de financiar los beneficios propuestos.

Al respecto, una cuantificación preliminar del resultado neto de las condiciones del régimen de alto riesgo del Sistema General de Pensiones muestra que, en el caso de una pensión otorgada con 1.000 semanas de cotizaciones, a la edad de 55 años y, aun habiendo efectuado 700 semanas de cotización adicional de 10 puntos a cargo del empleador y 600 semanas de cotización normal, no se alcanzaría a financiar completamente una pensión del Sistema. De hecho, dichas pensiones podrían estar desfinanciadas entre un 33% y un 57%, diferencia que tendría que ser subsidiada por la Nación. Considerando que de acuerdo con la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (2016) actualmente el país cuenta con 241.083 vigilantes, y tomando como referencia una pensión mínima, el valor subsidiado anualmente por la Nación, una vez esta cohorte alcance la pensión, estaría en el intervalo entre \$0.76 billones y \$1.31 billones. Así, en un horizonte de 25 años, el valor presente neto de los subsidios de cada cohorte de 241.083 vigilantes estaría en el rango entre \$19 y \$32.9 billones.

Adicionalmente, es importante anotar que la expectativa de vida de las personas ha aumentado en la última década, como lo demuestran las tablas de mortalidad expedidas por la Superintendencia Financiera en octubre del año 2010, entre otros factores, por los avances en medicina y mejores estándares de vida. Las implicaciones de estos cambios tienen cuantiosos efectos para el Sistema General de Pensiones, en tanto que, para el caso de estas pensiones, las mesadas se deben pagar durante más tiempo, toda vez que los eventuales beneficiarios de la pensión especial de vejez por alto riesgo podrían obtenerla a los 55 años, siempre que hubieran cotizado 1.300 semanas al sistema, de las cuales solamente 700 necesitarían de la cotización de los 10 puntos adicionales.

En este sentido, el proyecto de ley omite el mandato orgánico establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003¹⁷, al no contemplar una fuente de ingreso adicional o sustituta para financiar el impacto generado por cuenta del beneficio que se pretende otorgar:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo” (Subrayado fuera del texto original).

De esta manera, es claro que, al proponerse un nuevo gasto, es necesario identificar el nuevo ingreso, la fuente de ahorro o la financiación requerida para su implementación, y estos, a su vez, ser consistentes con las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo¹⁸ y el costo que esta iniciativa podría implicar para la Nación para su atención con recursos que no están contemplados en el Presupuesto General de la Nación.

Por otro lado, esta Cartera considera que la puntuación adicional en los procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa para las empresas de vigilancia y seguridad privada y para las cooperativas especializadas de vigilancia y de seguridad privada dispuestos en el artículo 8° del proyecto de ley no se ajustan a los principios de contratación estatal consagrados en la Ley 80 de 1993¹⁹. La selección objetiva del contratista (principio esencial de la contratación estatal) tiene como fundamento la escogencia del ofrecimiento más favorable a la entidad, sin tener en cuenta ninguna motivación subjetiva que afecte la escogencia del contratista. En este sentido, otorgar puntuaciones adicionales a aquellas empresas que en personal operativo cuentan con mujeres, personas con discapacidad y personas mayores de 45 años atenta contra el principio de selección objetiva, ya que no se realizaría una comparación objetiva de las diversas propuestas presentadas por los oferentes, generando una ponderación a favor de las empresas antes mencionadas.

De otro lado, no resulta clara la relación entre los beneficios contenidos en el artículo y los incentivos que podrían tener las empresas para contratar mujeres, personas con discapacidad y personas mayores de 45 años. A pesar de que la intención del artículo es loable, no existe prueba de que las empresas de vigilancia contraten más sujetos de este grupo poblacional por tener puntuación adicional en los procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa. En suma, el incentivo no necesariamente

¹⁷ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹⁸ Decreto 1068 de 2015: “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito” Público”. Artículos 2.8.1.3.2. y siguientes.

¹⁹ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

conllevaría a alcanzar el fin perseguido y sí generaría inconvenientes en ámbitos aislados y ajenos a la preocupación de la iniciativa como resulta serlo el régimen de contratación en materia de vigilancia.

También debe considerarse que, si se persiste en esta propuesta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no es el competente para reglamentar esta materia.

Finalmente, en cuanto a lo dispuesto en el artículo 10 de la iniciativa, se advierte que la determinación del costo del certificado de aptitud psicofísica establecido en cabeza de las Administradoras de Riesgos Laborales, ya está prevista en el parágrafo del artículo que se pretende modificar, el cual dispone:

“Parágrafo. El certificado de aptitud psicofísica a que hace referencia el presente artículo, será realizado sin ningún costo por las ARP a la cual estén afiliados los trabajadores. El Gobierno nacional reglamentará lo contenido en el presente parágrafo”.

Por lo anterior, no resulta necesario que el proyecto replique normas ya existentes en el ordenamiento jurídico.

De acuerdo con lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto y solicita, respetuosamente, la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,



ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ
Viceministro Técnico

Con Copia a:

Honorable Senador Luis Fernando Velasco Chávez, Autor.

Honorable Senador Óscar Mauricio Lizcano Arango, Autor.

Honorable Senador Andrés García Zuccardi, Autor.

Honorable Representante José Ignacio Mesa Betancur, Ponente.

Honorable Representante Alirio Uribe Muñoz, Ponente.

Honorable Representante Federico Eduardo Hoyos Salazar, Ponente.

Honorable Representante Andrés Felipe Villamizar Ortiz, Ponente.

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario Cámara de Representantes.

Doctor Benjamín Niño Torres, Secretario Comisión Segunda Cámara de Representantes.

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2017 CÁMARA, 24 DE 2016 SENADO

medio [de la] cual se establece la inclusión educativa de personas con dislexia, Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH) y otras Dificultades de Aprendizaje (DA).

Bogotá, D. C.,

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 138 de 2017 Cámara, 24 de 2016 Senado, por medio [de la] cual se establece la inclusión educativa de personas con dislexia, Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH) y otras Dificultades de Aprendizaje (DA).

Señor Secretario:

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 233 de 2018.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

En relación con la propuesta que ha avanzado su curso en el Congreso de la República, se advierten aspectos como los que se describen a continuación:

1.1. El objeto resalta el propósito de garantizar la educación inclusiva de personas que padecen Dislexia, TDAH y otras DA (artículo 1°). La dificultad de Aprendizaje (DA) se define como “[...] *aquella afectación de los procesos cognitivos relacionados con el lenguaje, la lectura, la escritura y el cálculo matemático en sus diferentes niveles, entre otras causas por alteraciones neurobiológicas [...]*” (artículo 2°).

1.2. Determina que los Ministerios de Educación Nacional y de Salud y Protección So-

cial serán los encargados de reglamentar y velar por el cumplimiento de la norma (artículo 3°), para lo cual se desarrollará una política integral para satisfacer el derecho a la educación (artículo 4°), cuyos contenidos y postulados se contemplan en el artículo 5° del proyecto. Para tal fin, se pretende crear un ente interinstitucional denominado Consejo de Coordinación y Seguimiento (artículo 8°), encargado de establecer “[...] las pautas para otorgar un galardón anual que permita resaltar las buenas prácticas de inclusión educativa con el fin de promover la educación incluyente, de calidad y no discriminatoria” (artículo 9°).

1.3. En el artículo 6°, se impulsa la flexibilidad metodológica equitativa e incluyente para esta población.

1.4. En el artículo 7°, se atribuye a esta Cartera la reglamentación de los procedimientos de detección temprana de este padecimiento, su certificación y registro. A su turno, el Ministerio de Educación Nacional incorporará la categoría de dificultades en el aprendizaje “[...] con el propósito de tener información sobre esta característica de la población y hacer el seguimiento respectivo” (artículo 7°).

2. CONSIDERACIONES

2.1. La justificación de la expedición de la norma

A nivel regulatorio y atendiendo la naturaleza de la actividad legislativa, es importante examinar si resulta necesario expedir normas detalladas y específicas sobre determinados padecimientos, en este caso que afectan el aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes que además de la dislexia y el TDAH, incorporan problemas como la discalculia, o dificultad en el aprendizaje de las matemáticas.

Dentro de la división del poder y la regulación, debe tenderse hacia una correspondencia lógica y operativa de la normatividad, bajo un esquema deductivo, que procede desde lo general a lo particular. El legislador, a partir de este punto de vista, fija el marco de generalidad y, por ende, corresponde al Gobierno nacional, en su función reglamentaria, particularizar el nivel de abstracción de lo que se regula. Incluso, a los Ministerios se les ha asignado un proceso ulterior de detalle técnico, configurando una tercera fase para lograr la “*cumplida ejecución de las leyes*”. Una etapa posterior la tiene el juez que deberá decidir el derecho en cada caso concreto.

En este marco, que impulsa la coherencia de la regulación y está implícita en la Constitución Política, es del caso establecer si, para lo que nos concierne se requiere la disposición que se impulsa y, al respecto, se ha propuesto un *test de*

necesidad de la norma que se analiza sobre la base de los siguientes elementos:

- i. Existe un vacío normativo (por lo menos en teoría), traducido en ambigüedad (múltiples interpretaciones) o vaguedad (imprecisión) de las normas susceptibles de ser aplicadas al caso que se pretende regular. Generalmente, ello ha ocurrido en temas como las nuevas tecnologías, sin perjuicio de que existan normas aplicables a casos similares. Actualmente, hay sendos debates en materia de células madre, maternidad subrogada, *inter alia*.
- ii. Se deben corregir o puntualizar las regulaciones, como parte de su adaptación a las nuevas situaciones. Esta hipótesis es, si se quiere, una derivación de la primera pero sobre la base de una normatividad específica al caso controvertido. Las correcciones pueden ser de diferente índole según el diagnóstico que se realice, esto conlleva a que se produzcan reformas integrales o parciales de una materia. A la postre, debe haber una fundamentación que haga laudable la estructura del siguiente silogismo:
 - Existe un hecho X no contemplado en la norma o regulado de un modo que ya no se considera conveniente.
 - El hecho X es relevante y debe ser regulado o su regulación modificada.
 - La regulación Y da solución al hecho X, en una relación de estrecha conexidad.
- iii. Subyace una necesidad de concreción o diferenciación en la regulación de un tema que, por su amplitud, no permite comprender la temática específica o, en su defecto, en el evento de abarcarlo no produce las consecuencias asociadas a esa regulación, dado que operan diferentes principios.
- iv. Es indispensable expedir una norma que interprete y dé alcance a otra que, por su ambigüedad o vaguedad generan dificultad interpretativa.
- v. En ámbitos como el penal y en salvaguarda del principio de tipicidad, se exige que la regulación sea lo más exacta posible pues, como es bien sabido, no es dable que el intérprete aplique la analogía.
- vi. Uno de los casos que debe examinarse dentro de las hipótesis planteadas, tiene que ver con la eventual relevancia de consagrar legalmente lo que ya viene establecido a nivel reglamentario, vale decir, la necesidad de que el legislador “retome” una competencia que, en principio ha deferido en el ejecutivo. Este tema determina una consideración en relación con la conveniencia y

validez de la fijación de una regla de esa naturaleza.

- vii. Estos aspectos pueden conducir a otra faceta, como lo es la del retiro total de la regulación por ausencia de necesidad en la misma.

Si bien no se agotan las posibilidades de adecuación normativa en general, debe estar claro que en la legislación existe un proceso de agregación de normas frente a los hechos regulados y no una reiteración de estas. Por otro lado, el peligro de la reiteración normativa, además de la falta de economía, está en el debilitamiento de los alcances y ejecución de la ley y en una ulterior dificultad interpretativa.

Sobre el particular, se ha manifestado:

[...] Los estudios que se han realizado en esta materia han identificado, como los más relevantes a los siguientes: La proliferación o inflación normativa, antinomias, redundancias, estratificaciones, abrogaciones innominadas, faltas de mínima coordinación normativa, inorgánica regulación [de] áreas del quehacer jurídico, hipostenia legislativa (un marcado déficit en los grados de eficacia de las normas, lo que trae aparejado un debilitamiento y desconfianza respecto a la legislación como marco de solución de los conflictos sociales) y ausencia de un marco ético justificatorio de su obligatoriedad. Dichos males generan graves problemas legislativos y prácticos que debilitan la autoridad de la ley, perjudicando, además, la labor de quienes son llamados a interpretar y a aplicar dichas normas, como también a los ciudadanos destinatarios de las leyes [...]¹.

El filósofo Jeremy Bentham advertía, igualmente, que la racionalidad de la legislación no es solo la racionalidad formal o la racionalidad técnica —esto es, la racionalidad de los medios— sino también y en primer término, la racionalidad de los fines².

De este modo, se procederá a analizar si se requiere desarrollar una regulación en el sentido previsto.

2.2. *La educación inclusiva*

En cuanto a *la educación inclusiva*, cabe mencionar el Decreto 1421 de 2017 “*por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad*”, acto administrativo que se integra al Decreto 1075 de 2015, único del sector educación, así como con la “*Ruta de Atención Intersectorial a la población con discapacidad*”³,

desarrollada de conformidad con la Sentencia T-974 de 2010⁴. Tiene como objetivo reglamentar el principio de integralidad en el Sistema de Salud y Educación, en atención a estudiantes con discapacidad, definiendo las acciones que deben desplegar los sectores, fijando a su vez los mecanismos de articulación que propenden por la garantía de los derechos a la educación y la salud, el enfoque inclusivo y la eliminación de la discriminación en todas sus formas.

Esta norma, además de cumplir con lo previsto en la providencia en cita, regula las Leyes 115 de 1994, 1098 de 2006 y 1618 de 2013 y la debida consideración en torno a su condición, con el fin de adoptar las medidas de protección necesarias.

Desde luego, el Decreto 1421 de 2017 fue estructurado en el contexto de la **educación inclusiva**, entendida como:

[...] un proceso permanente que reconoce, valora y responde de manera pertinente a la diversidad de características, intereses, posibilidades y expectativas de los niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos, cuyo objetivo es promover su desarrollo, aprendizaje y participación, con pares de su misma edad, en un ambiente de aprendizaje común, sin discriminación o exclusión alguna, y que garantiza, en el marco de los derechos humanos, los apoyos y los ajustes razonables requeridos en su proceso educativo, a través de prácticas, políticas y culturas que eliminan las barreras existentes en el entorno educativo⁵. [Énfasis fuera del texto].

Este concepto está en consonancia con la garantía del derecho a la educación para la población colombiana contemplado en el artículo 67 de la Constitución Política, a saber: “*La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social [...]*” y, en el mismo sentido, lo desarrollado en la Ley 115 de 1994: “*por la cual se expide la Ley General de Educación*”.

Es preciso señalar que el Decreto 1421 también define el estudiante con discapacidad así:

[...] Persona vinculada al sistema educativo en constante desarrollo y transformación, con limitaciones en los aspectos físico, mental, intelectual o sensorial que, al interactuar con diversas barreras (actitudinales, derivadas de falsas creencias, por desconocimiento, institucionales, de infraestructura, entre otras), pueden impedir su aprendizaje y participación plena y efectiva en la sociedad, atendiendo a los principios de equidad de oportunidades e igualdad de condiciones⁶.

¹ Rodrigo Pineda Garfias, *Teoría de la legislación, algunos planteamientos generales*, en: https://www.camara.cl/camara/media/seminarios/academia/rodrigo_pineda.pdf (03-05-2018).

² *Ibíd.*

³ Cfr. http://aulaabierta.edu.co/img/uploads/item/Ruta_de_Atención_Intersectorial_a_la_población_con_discapacidad.pdf (03-05-2018).

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-974 de 2010, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁵ Numeral 7 del artículo 2.3.3.5.1.4 del Decreto 1075 de 2015 subrogado por el Decreto 1421 de 2017.

⁶ Numeral 9 del artículo 2.3.3.5.1.4 del Decreto 1075 de 2015 subrogado por el Decreto 1421 de 2017.

Desde la comprensión del enfoque inclusivo que orienta a la Ruta de Atención Intersectorial y los componentes que la integran, se estima que esta vía puede ser adoptada y apropiada para la atención de la población en general, incorporadas las personas que tengan dificultades del aprendizaje no necesariamente asociadas con una condición de discapacidad, pero cuyo ámbito de atención, se circunscribe en la garantía del derecho a la educación inclusiva.

Se considera pertinente que el objeto de esta iniciativa se centre en la educación inclusiva para este tipo de individuos. Aquí, es dable precisar que las personas con Dislexia, Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH) y otras Dificultades de Aprendizaje (DA), no necesariamente presentan una discapacidad relacionada con este tipo de trastornos o dificultades del aprendizaje.

Es importante establecer el alcance del objeto en conexión con todos los niveles del sistema educativo, teniendo en cuenta que los programas de formación para el trabajo, están vinculados con los procesos educativos de los cuales pueden ser partícipes la población a la cual está orientado este proyecto de ley. En este sentido, es oportuno hacer un llamado al sector laboral - Ministerio de Trabajo quien tiene como entidad adscrita al Sena, ente competente respecto a la mayor oferta de formación técnica y tecnológica a nivel nacional.

2.3. *La atención en salud*

Adicionalmente, es pertinente señalar que el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó mediante la Resolución 429 de 2016 la Política de Atención Integral en Salud (PAIS). Esta política recoge el marco de determinantes sociales de la salud acogido por el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021 según los lineamientos de la integralidad dispuesta en el artículo 8° de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, buscando ampliar de manera sustancial el contexto de la salud al incluir las acciones intersectoriales requeridas para no afectar los determinantes sociales.

Bajo ese entendido, la Política de Atención Integral en Salud (PAIS) en lo concerniente con los determinantes sociales reconoce que:

[...] los problemas de salud son generados o potenciados por las condiciones ambientales, sociales, culturales, políticas, económicos, educacionales, de hábitat y genéticos que afectan a las poblaciones en los diferentes ámbitos territoriales que conforman la nación. Los determinantes sociales de la salud consolidan tanto los factores protectores de las condiciones de salud como las causas primarias de la enfermedad [...]⁷.

Para su operativización, la PAIS cuenta con el Modelo Integral de Atención en Salud

(MIAS), en el cual están definidas **las acciones intersectoriales** como mecanismo para abordar los determinantes sociales de la salud y su impacto en la población.

En esa medida, se estima necesario atender en la formulación de la propuesta estas disposiciones, las normas vigentes y sus alcances, dado que además de que los desarrollos ya mencionados se han dado en el marco de la Educación Inclusiva, desde el Sector Salud ya se cuenta con una Política Integral que propicia un escenario intersectorial que permite avanzar en concordancia con las políticas del Sector Educativo, pudiéndose viabilizar tanto para las personas con dificultades del aprendizaje como para la población en general. Lo anterior sin que se pase por alto la formulación de una política pública, instrumento mediante el cual se materializan los lineamientos del Estado⁸.

2.4. *Comentarios específicos al articulado*

Sin perjuicio de lo que se viene tratando hasta el momento, lo cual exterioriza la existencia de una regulación de base para la protección de ese grupo poblacional y que puede abordar el tema con el nivel de profundidad que se pretende, es conducente expresar lo siguiente:

- i. Sobre el artículo 4°, es relevante indicar que este Ministerio no tiene como función medular realizar acciones de inspección, vigilancia y control. De ahí que se haga imprescindible insistir en que esa clase de modificaciones afecta la estructura de la administración pública.

En este punto, no puede perderse de vista que al revisar el artículo 154 constitucional, concordante con el artículo 150 numeral 7 superior, se tiene que solo podrán ser dictadas o reformadas con aval gubernamental las leyes que se refieren a la creación de entidades o instancias asesoras del Gobierno nacional, so pena de configurar un vicio en la formación de la ley.

En torno a esta exigencia, la Corte Constitucional ha indicado:

[...] La Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) ha creado entidades del orden nacional, (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada; **(iii) ha atribuido a un ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones;** (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central. Para la

⁷ En: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/modelo-Pais-2016.pdf> (03-05-2018).

⁸ Cfr. Decreto 780 de 2016: “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”.

Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental [...] ⁹. [Énfasis fuera del texto].

Este criterio lo ha reiterado en la siguiente decisión:

[...] Partiendo del enunciado de dicho artículo, la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones ¹⁰. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos ¹¹. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7 del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior [...] ^{12,13}.

En consecuencia, si la norma no es avalada por este Ministerio, como aún no ha ocurrido, devendría inconstitucional.

- ii. Un argumento similar puede hacerse extensivo frente al artículo 5°. Al revisar dicho precepto se encuentra que el Ministerio de Salud y Protección Social no tendría competencia al respecto, en la medida en que los postulados del proyecto de ley tienen una estrecha relación con la órbita de funciones del Sector Educación en cabeza del Ministerio de Educación Nacional como ente rector, en armonía con lo previsto en el artículo 2° de la Ley 115 de 1994, a saber:

Artículo 2°. Servicio educativo. El servicio educativo comprende el conjunto de normas jurídicas, los programas curriculares, la educación por niveles y grados, la educación no formal ¹⁴, la educación informal, los establecimientos educativos, las instituciones sociales (estatales o privadas) con funciones educativas, culturales y recreativas, los recursos humanos, tecnológicos,

metodológicos, materiales, administrativos y financieros, articulados en procesos y estructuras para alcanzar los objetivos de la educación.

- iii. En lo concerniente a las atribuciones del Sector Salud referidas en el artículo 7°, cabe anotar que tales disposiciones ya se encuentran consideradas y sustentadas en el marco de la Política de Atención Integral en Salud (PAIS), desde la cual se orienta al abordaje integral de la salud y la enfermedad, consolidando “*las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas*” según lo establecido en la Ley Estatutaria 1751 de 2015. En el ámbito de esta Política y su Modelo de Atención Integral de Salud (MIAS), se brinda la atención en salud para la población en general, incluida la atención a personas con dificultades de aprendizaje.

De forma específica, la atención en salud de la población con dificultades de aprendizaje incorpora las acciones de detección temprana y diagnóstico por las áreas médicas y terapéuticas requeridas, así como la intervención y los procesos de rehabilitación funcional encaminados a potenciar habilidades, acciones que permiten su articulación con las dispuestas en el Sector Educación, con miras a la inclusión educativa de estas personas y cuyo cubrimiento está previsto en el Plan de Beneficios con cargo a la UPC, y cuyas tecnologías en salud, están definidas la Resolución 5269 de 2017.

En lo que tiene que ver con “[...] certificar y registrar el grado de DA [...]”, es dable precisar que en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el mecanismo para la codificación de diagnósticos se sustenta en la CIE - 10, clasificación a partir de la cual se identifican las distintas tipologías y diagnósticos asociados con Dislexia, Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH) y otras Dificultades de Aprendizaje, razón por la cual no se considera pertinente hablar de certificación y registro del grado de dificultad de aprendizaje.

- iv. Lo enunciado frente a los artículos 4° y 5° es aplicable a los artículos 8o y 9o de la propuesta. En efecto, los preceptos comportan una modificación a la estructura de la administración. En cuanto se alude a la creación de Consejos u organismos de similar naturaleza que despliegan una labor asesora en el desarrollo de una política. Sobre el particular:

[...] la Corte considera que además de la voluntad explícita de crear un “órgano del orden nacional”, en los artículos objetados se le atribuyen a estas funciones que de ordinario corresponden a los organismos administrativos nacionales. En ese orden

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-889 de 2006, Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁰ Sentencia C-1190 de 2000 M. P. Álvaro Tafur Galvis.

¹¹ Sentencia C-299 de 1994. M. P. Antonio Barrera Carbo-nell. Ver, igualmente, la Sentencia C-465 de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón.

¹² Sentencia C-012 de 2003 M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-251 de 2011, M. P. Jorge Pretelt Chaljub.

¹⁴ La denominación “educación no formal” fue reemplazada por “Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano” en virtud del artículo 1° de la Ley 1064 de 2006.

de ideas, se debe resaltar que la voluntad explícita de creación de una entidad u órgano del orden nacional no puede tomarse simplemente como indicadora del ámbito de proyección de las funciones, sin relación alguna con la estructuración del Estado. Por el contrario, a juicio de esta Corporación, dicha mención debe entenderse inevitablemente referida a los términos del artículo 150-7, cuando, en concordancia con el artículo 113 de la Constitución, señala que al Congreso de la República mediante ley, le corresponde crear otras entidades del orden nacional. Empero, debe aclararse que esta función de crear otras entidades u órganos del orden nacional contenida, entre otras, en el mencionado artículo 150-7, no reviste en el marco de la actual Constitución como sí sucedía en el pasado, calidad de inescindible con la de determinar la estructura de la Administración Nacional¹⁵.

Se trata, siguiendo el texto del numeral 7 del artículo 150, de funciones que evidentemente competen al Congreso mediante ley, pero que pueden ser ejercitadas en forma independiente por el legislador, sin que de manera necesaria una condicione a la otra. Así las cosas, en el numeral 7 del artículo 150, atendida su redacción, cabe distinguir las funciones de i) determinar la estructura de la administración nacional; ii) la de crear, suprimir o fusionar ministerios departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos “y otras entidades del orden nacional”; iii) crear o autorizar la creación de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

Ahora bien, en el presente caso es claro que además de tratarse de la creación de un órgano del orden nacional (se reitera, por expresa decisión legislativa) la existencia del Consejo está llamada a afectar la estructura de la Administración Nacional. Para el efecto bastaría con reparar que mediante el artículo 12 del proyecto, se asigna una función a órganos de la Administración como son los Ministros, pues se señala que ellos integrarán conjuntamente con representantes de organizaciones de origen y base privada, el Consejo Profesional Nacional de Bacteriología¹⁶. [Énfasis fuera del texto].

La creación de un Consejo de Coordinación y Seguimiento comporta entonces la hipótesis estudiada y la consecuencia que ahora se señala.

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo

relativo a la iniciativa de la referencia. Se advierte que por las razones expuestas el proyecto de ley devendría inconstitucional e inconveniente. En efecto, existe normatividad que permite regular las condiciones especiales de los niños, niñas y adolescentes que tengan esa clase de afectaciones.

Atentamente,


ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
 Ministro de Salud y Protección Social

CONTENIDO

Gaceta número 339 - Miércoles, 30 de mayo de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate, articulado al Proyecto de ley número 199 de 2017 Cámara, por medio del cual se introducen algunas disposiciones en materia de contratación estatal.	1
Informe de ponencia para primer debate, Texto propuesto al Proyecto de ley número 248 de 2018 Cámara, 213, 226 (acumulado) de 2017 Senado, por medio de la cual se dictan normas para el ejercicio de la profesión de administración, se expide el Código de Ética, se deroga la Ley 60 de 1981 y su Decreto Reglamentario número 2718 de 1984, y se dictan otras disposiciones.....	14
Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 225 de 2018 Cámara, 196 de 2018 Senado, por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción, y se dictan otras disposiciones.....	25
CARTA DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 150 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas tendientes a proteger la primera infancia mediante la entrega del kit neonatal a las mujeres gestantes de escasos recursos del país y se dictan otras disposiciones.	26
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 196 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	29
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en tercer debate al Proyecto de ley número 288 de 2017 Cámara, 25 de 2016 Senado, por la cual se dictan disposiciones relacionadas con las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada y se busca mejorar las condiciones en las que el personal operativo de vigilancia y seguridad privada presta el servicio de vigilancia y seguridad privada - Ley del vigilante.	32
Carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 138 de 2017 Cámara, 24 de 2016 Senado, medio [de la] cual se establece la inclusión educativa de personas con dislexia, Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH) y otras Dificultades de Aprendizaje (DA).....	36

¹⁵ Al respecto el ordinal 9º del artículo 76 de la Constitución tal como regía hasta el 4 de julio de 1991 disponía que correspondía al Congreso mediante ley: “...Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos...”.

¹⁶ **CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-889 de 2006, citada.