



# 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 - Nº 395

Bogotá, D. C., viernes, 8 de junio de 2018

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### ACTAS DE CONCILIACIÓN

#### ACTA DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 318 DE 2017 CÁMARA, 168 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se crea la comisión intersectorial como instancia que coordine y promueva programas y actividades que se desarrollen en las zonas del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano (PCCC) y se fortalezcan las estrategias y criterios que la Unesco definió para inscribirlo en la lista de patrimonio mundial.*

Bogotá, D. C., 7 de junio de 2018

Doctor

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

Presidente

Honorable Senado de la República

Doctor

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

**Referencia:** Acta de conciliación al Proyecto de ley número 318 de 2017 Cámara, 168 de 2016 Senado, por medio de la cual se crea la comisión intersectorial como instancia que coordine y promueva programas y actividades que se desarrollen en las zonas del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano (PCCC) y se fortalezcan las estrategias y criterios que la Unesco definió para inscribirlo en la lista de patrimonio mundial.

En consideración a la designación efectuada por las Presidencias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y según lo

contemplado en el artículo 161 constitucional y en los artículos 186, 187 y 188 de la Ley 5ª de 1992, por su conducto nos permitimos someter a consideración de las respectivas plenarias, el texto conciliado del Proyecto de ley número 318 de 2017 Cámara, 168 de 2016 Senado, *por medio de la cual se crea la comisión intersectorial como instancia que coordine y promueva programas y actividades que se desarrollen en las zonas del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano (PCCC) y se fortalezcan las estrategias y criterios que la Unesco definió para inscribirlo en la lista de patrimonio mundial.*

#### Proposición

Honorables Senadores y Honorables Representantes a la Cámara:

La Comisión Accidental de Conciliación designada por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, encontramos procedente acoger como texto final, el texto aprobado por la Honorable Cámara de Representantes el día 5 de junio del 2018, tanto en el título como en su articulado, el cual se adjunta y hace parte integral del presente informe. En consecuencia, respetuosamente solicitamos a las plenarias de ambas Cámaras aprobar el presente informe de Comisión Accidental de Conciliación.

Cordialmente,

Hugo Hernán González Medina  
Representante a la Cámara

Evert Bustamante García  
Senador de la República

Diego Patiño Amán  
Representante a la Cámara

**TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 318 DE 2017 CÁMARA  
168 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual se crea la Comisión Intersectorial como instancia que coordine y promueva programas y actividades que se desarrollen en las zonas del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano (PCCC) y se fortalezcan las estrategias y criterios que la Unesco definió para inscribirlo en la lista de patrimonio mundial”*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** El objeto de la presente ley es crear una instancia que coordine, haga seguimiento y promueva los planes, programas, proyectos, actividades e inversiones que realicen entidades oficiales nacionales, territoriales; organismos multilaterales y otras entidades u organismos que manejen temas de cooperación internacional, en las zonas cubiertas por el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano y se dicten otras disposiciones.

**Artículo 2º. Comisión Técnica Intersectorial.** Créese la Comisión Técnica Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, como instancia para la coordinación y orientación superior de las estrategias y criterios definidos por el Gobierno nacional en el Conpes 3803 de 2014 y la declaratoria de la Unesco.

La Comisión se reunirá al menos cada 6 meses para evaluar y revisar las actividades y las inversiones en el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

**Artículo 3º.** Integración de la Comisión Técnica Intersectorial del PCCC. La Comisión Técnica Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano estará integrado por los siguientes funcionarios, quienes acudirán con voz y voto y no podrán delegar, tendrán asiento permanente:

Ministro(a) de Agricultura y Desarrollo Rural.

Ministro(a) de Cultura.

Ministro(a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Ministro(a) de Comercio, Industria y Turismo.

Ministro(a) de Minas y Energía.

Director(a) del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en los municipios que hacen parte del paisaje cultural cafetero.

Uno designado por el Presidente de la República.

Los cuatro (4) Gobernadores de los departamentos que integran el Eje Cafetero.

Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros.

El comité podrá invitar a las personas o entidades que considere pertinentes.

**Artículo 4º. Funciones de la Comisión Técnica Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano (PCCC).** La Comisión Técnica Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano tendrá, dentro de su respectiva área de cobertura, las siguientes funciones:

- Articular las políticas y/o actividades necesarias para la apropiación social del patrimonio cultural del PCCC.

- Coordinar en respeto del principio de descentralización las acciones para fortalecer el ordenamiento territorial y garantizar la sostenibilidad ambiental, económica y social.

- Proponer e impulsar políticas para mejorar las condiciones socioeconómicas de la población.

- Implementar acciones para la preservación de la caficultura y la cultura cafetera.

- Proponer e impulsar las políticas que promuevan el turismo en armonía con la sostenibilidad ambiental y social.

- Promover la gestión de los recursos que el Gobierno nacional destine para la zona.

- Conceptuar sobre macroproyectos que se pueden implementar en la zona, de acuerdo con el análisis técnico de las entidades competentes, según el tema de los macroproyectos.

- Promover la realización y difusión de un inventario del patrimonio.

- Coordinar acciones para impulsar la asistencia técnica a las entidades territoriales, con el fin de implementar en la jornada escolar complementaria estudios sobre el patrimonio del PCCC.

- Coordinar estrategias de protección ambiental con las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

- Promover campañas de protección del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano y de sensibilización entre moradores e inversionistas privados de las responsabilidades y compromisos con la sostenibilidad del mismo.

**Parágrafo.** Cada año, en el mes de agosto, la Comisión Técnica Intersectorial deberá rendir un informe a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República sobre sus actividades y decisiones, así como de las inversiones y el estado de los proyectos bajo su coordinación. Dicho informe también deberá ser presentado ante las Asambleas Departamentales de los entes territoriales que forman parte del PCCC.

Las COT del Congreso de la República, en sesiones conjuntas y las respectivas Asambleas Departamentales harán una sesión especial para la presentación del informe.

**Artículo 5°. Secretaría Técnica.** La Secretaría Técnica estará integrada por cuatro (4) miembros:

1. Un (1) funcionario designado por el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros.

2. Dos (2) funcionarios, que serán escogidos por los gobernadores que hacen parte de esta comisión.

3. Un (1) delegado del Nivel directivo del Ministerio de Cultura.

Los funcionarios delegados por los gobernadores, tendrán como requisito ser secretarios de despacho, y lo harán de manera alterna por periodo de dos (2) años; las funciones de la secretaría técnica, serán definidas por la Comisión Intersectorial.

**Parágrafo.** La Secretaría deberá tener mecanismos institucionales de difusión a través de diferentes medios de comunicación y deberá manejar el portal web del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

La Coordinación de la Secretaria Técnica la ejercerá el delegado de la federación Nacional de Cafeteros.

**Artículo 6°. Recursos.** Cada una de las entidades que conforman la Comisión Técnica Interinstitucional, dentro de su marco de gasto de mediano plazo, propenderá por la adecuada disponibilidad de recursos que permita el cumplimiento de los objetivos de la Comisión.

**Artículo 7°. Vigilancia de los criterios de la Unesco.** La Comisión Técnica Intersectorial vigilará y fomentará la preservación del valor universal excepcional que fue propuesto al momento de la postulación, bajo los criterios V y VI de la declaratoria de la Unesco con los que se le otorgó el carácter de Patrimonio de la Humanidad al Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

**Parágrafo.** Anualmente la Comisión Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano deberá preparar y presentar un informe para la Unesco, de seguimiento al cumplimiento de los criterios que garantizan el carácter de patrimonio de la humanidad del PCCC.

**Artículo 8°. Reglamentación.** La Comisión Técnica Intersectorial establecerá su propio reglamento operativo, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

**Artículo 9°. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las leyes y disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Cordialmente,

Hugo Hernán González Medina  
Representante a la Cámara

Diego Patiño Amariles  
Representante a la Cámara

Evert Bustamante García  
Senador de la República

Carolina del Mazo Frezza

## INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 174 DE 2016 CÁMARA, 79 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas.

Bogotá, D. C., junio 6 de 2018

Doctores

EFRAÍN CEPEDA SARABIA

Presidente Senado de la República

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad,

**Referencia: Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 174 de 2016 Cámara, 79 de 2017 Senado, por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas.**

Respetados Presidentes:

De acuerdo con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, el suscrito Senador y los suscritos Representantes a la Cámara integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación nos permitimos someter a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, el texto conciliado del proyecto de la referencia, dirimiendo de esta manera las diferencias existentes entre los textos aprobados por las respectivas Plenarias de las Cámaras.

Para cumplir con nuestro cometido, procedimos a realizar un estudio comparativo de los textos aprobados en las respectivas Cámaras, de forma tal que una vez analizado su contenido y encontradas discrepancias en los dos textos, decidimos proponer un texto que supera las divergencias entre las dos corporaciones.

Para facilitar la discusión, a continuación se indica el número y título de cada artículo, dividiéndolos por párrafos. En la última columna de la tabla se especifica cuál de los dos textos se acogió en la conciliación, o cuáles no fueron objeto de conciliación debido a que eran idénticos.

TEXTO PLENARIA DE SENADO	TEXTO PLENARIA DE CÁMARA	TEXTO QUE SE ACOGE
<b>Artículo 1°. Ámbito de aplicación.</b> La presente ley se aplica a todos los establecimientos de comercio dedicados a la prestación de servicio de consumo de alimentos, bebidas y/o espectáculos públicos, y en cualquier otro en que se sugiera pago de propina o haya lugar a ella cuando el cliente así lo determine.	<b>Artículo 1°. Ámbito de aplicación.</b> La presente ley se aplica a todos los establecimientos de comercio dedicados a la prestación de servicio de consumo de alimentos, bebidas y/o espectáculos públicos, y en cualquier otro en que se sugiera pago de propina o haya lugar a ella cuando el cliente así lo determine.	NO SE CONCILIA, PORQUE LOS TEXTOS SON IGUALES

TEXTO PLENARIA DE SENADO	TEXTO PLENARIA DE CÁMARA	TEXTO QUE SE ACOGE	TEXTO PLENARIA DE SENADO	TEXTO PLENARIA DE CÁMARA	TEXTO QUE SE ACOGE
<p><b>Artículo 2º. Concepto de propina.</b> Se entiende por propina el reconocimiento en dinero que en forma voluntaria el consumidor otorga a las personas que hacen parte la cadena de servicios en los establecimientos comerciales de que trata el artículo 1º de esta ley, por el buen servicio y producto recibido e independiente del valor de venta registrado.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Sin perjuicio del ofrecimiento que el consumidor pueda realizar para el reconocimiento de la propina, esta puede ser sugerida por el establecimiento de comercio y su aceptación siempre dependerá de la voluntad del consumidor.</p>	<p><b>Artículo 2º. Concepto de propina.</b> Se entiende por propina el reconocimiento en dinero que en forma voluntaria el consumidor ofrece a la persona que haya prestado el servicio y acompañamiento durante el tiempo correspondido en los establecimientos comerciales de que trata el artículo 1º de esta ley, como demostración de agradecimiento y satisfacción por el trato recibido e independientemente del valor de venta registrado.</p>	<p>SENADO</p>	<p><b>Artículo 4º. Concertación del valor de la propina previa la emisión de la factura o documento equivalente.</b></p> <p>La factura o el documento equivalente establecidos por la legislación tributaria, son los únicos documentos que deben ser entregados al consumidor, inclusive antes de pagar, con el fin de verificar los consumos cobrados, el cual debe cumplir con la discriminación de cada uno de los productos consumidos, su costo unitario, el costo total y los demás requisitos establecidos en el Estatuto Tributario.</p> <p>Adicionalmente, la persona que atiende al cliente, deberá preguntarle a este si desea que su propina voluntaria, sea o no incluida en la factura o en el documento equivalente, o que indique el valor que quiere dar como propina.</p>	<p><b>Artículo 4º. Factura o documento equivalente.</b></p> <p>La factura o el documento equivalente establecidos por la legislación tributaria, son los únicos documentos que deben ser entregados al consumidor, inclusive antes de pagar, con el fin de verificar los consumos cobrados, el cual debe cumplir con la discriminación de cada uno de los productos consumidos, su costo unitario, el costo total y los demás requisitos establecidos en el Estatuto Tributario.</p> <p>Adicionalmente, la persona que atiende al cliente, podrá preguntarle a este si desea que su propina voluntaria, sea o no incluida en la factura o en el documento equivalente, o que indique el valor que quiere dar como propina.</p>	<p>SENADO</p>
<p><b>Artículo 3º. Información de precios y voluntariedad de la propina.</b> La Superintendencia de Industria y Comercio impartirá las instrucciones relativas a la forma como se debe informar a los consumidores acerca de los precios y de la voluntariedad de la propina, así como del correlativo derecho que les asiste de no pagarla o de modificar su cuantía cuando esta les sea sugerida.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> En ningún caso la propina podrá superar el 10% del valor del servicio prestado, cuando esta sea sugerida por el establecimiento de comercio e incorporada en la factura con la aceptación del consumidor</p>	<p><b>Artículo 3º. Información de precios y voluntariedad de la propina.</b> La Superintendencia de Industria y Comercio impartirá las instrucciones relativas a la forma como se debe informar a los consumidores acerca de los precios y de la voluntariedad de la propina, así como del correlativo derecho que les asiste de no pagarla o de modificar su cuantía cuando esta les sea sugerida.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> En ningún caso la propina podrá superar el 10% del valor facturado al momento de realizar el pago correspondiente, cuando esta venga implícita en la factura denominada, por concepto de servicio establecido por la administración del establecimiento comercial.</p>	<p>SENADO</p>	<p><b>Artículo 5º. Naturaleza y destinación de las propinas.</b></p> <p>Dado que las propinas son el producto de un acto de liberalidad del cliente, que quiere de esta manera gratificar el servicio recibido; serán beneficiarios de la destinación del dinero producto de las propinas única y exclusivamente las personas involucradas en la cadena de servicios.</p>	<p><b>Artículo 5º. Naturaleza y destinación de las propinas.</b></p> <p>Dado que las propinas son el producto de un acto de liberalidad del usuario, que quiere de esta manera gratificar el servicio recibido; serán beneficiarios de la destinación del dinero producto de las propinas única y exclusivamente las personas que trabajan de forma ocasional o permanente, sin importar su vínculo laboral existente en el respectivo establecimiento de comercio.</p>	<p>PRIMER INCISO DEL TEXTO DE SENADO.</p> <p>SEGUNDO INCISO DEL TEXTO DE CÁMARA</p> <p>LOS TEXTOS DE LOS PARÁGRAFOS 1 Y 2 DEL TEXTO DE CÁMARA.</p>



TEXTO PLENARIA DE SENADO	TEXTO PLENARIA DE CÁMARA	TEXTO QUE SE ACOGE	TEXTO PLENARIA DE SENADO	TEXTO PLENARIA DE CÁMARA	TEXTO QUE SE ACOGE
<p>En el evento de que no se llegue a un acuerdo por parte de los miembros de la cadena de servicios del establecimiento, las propinas serán distribuidas de manera equitativa entre cada uno de ellos. El empleador será autónomo en los plazos para repartir dicho recaudo, siempre y cuando, este tiempo no sea superior a un (1) mes.</p> <p>Parágrafo 1°. Los ingresos que por concepto de propinas reciban los trabajadores de los establecimientos de que trata esta ley no constituyen salario y, por consiguiente, en ningún caso se podrán considerar como factor salarial, de conformidad al artículo 131 del Código Sustantivo del Trabajo.</p>	<p>En el evento de que no se llegue a un acuerdo por parte de los miembros de la cadena de servicios del establecimiento, las propinas serán distribuidas de manera equitativa entre cada uno de ellos. El empleador será autónomo en los plazos para repartir dicho recaudo, siempre y cuando, este tiempo no sea superior a un (1) mes</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Se prohíbe a los propietarios y/o administradores de los establecimientos de que trata la presente ley intervenir de cualquier manera en la distribución de las propinas, o destinar alguna parte de ellas a gastos que por su naturaleza le corresponden al establecimiento, tales como reposición de elementos de trabajo, pago de turnos, reposiciones de inversión o cualquier otra que no corresponda al pago del trabajador.</p> <p>Tampoco se podrá, por ningún motivo, retener al trabajador lo que le corresponda por concepto de propinas.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los ingresos que por concepto de propinas reciban los trabajadores de los establecimientos de que trata esta ley no constituyen salario y, por consiguiente, en ningún caso se podrán considerar como factor salarial, de conformidad al artículo 131 del Código Sustantivo del Trabajo.</p>		<p><b>Artículo 6°.</b> Adiciónese un nuevo numeral al artículo 59 de la Ley 1480, el cual quedará así: Artículo 59. <i>Facultades administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio.</i> Además de la prevista en el capítulo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá las siguientes facultades administrativas en materia de protección al consumidor, las cuales ejercerá siempre y cuando no hayan sido asignadas de manera expresa a otra autoridad:</p> <p>(...)</p> <p>19. Vigilar lo relacionado con la información suministrada al consumidor sobre la voluntariedad de las propinas, y su efectiva destinación por parte de los establecimientos de comercio.</p> <p>En desarrollo de las funciones que le han sido asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio esta propenderá por difundir, informar y capacitar en materia de protección al consumidor.</p>	<p><b>Artículo 6°.</b> Adiciónese un nuevo numeral al artículo 59 de la Ley 1480, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 59. Facultades administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio.</i> Además de la prevista en el capítulo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá las siguientes facultades administrativas en materia de protección al consumidor, las cuales ejercerá siempre y cuando no hayan sido asignadas de manera expresa a otra autoridad:</p> <p>(...)</p> <p>19. Vigilar lo relacionado con la información al consumidor y la voluntariedad de las propinas, así como su efectiva destinación y distribución en los establecimientos de comercio.</p> <p>En desarrollo de las funciones que le han sido asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio esta propenderá por difundir, informar y capacitar en materia de protección al consumidor</p>	SENADO
			<p><b>Artículo 7°. Sanciones.</b> Las sanciones por las violaciones a las disposiciones contenidas en la presente ley serán las establecidas en la Ley 1480 de 2011, en los términos allí previstos.</p>	<p><b>Artículo 7°. Sanciones.</b> Las sanciones por las violaciones a las disposiciones contenidas en la presente ley serán las establecidas en la Ley 1480 de 2011, en los términos allí previstos y las impuestas por las autoridades laborales de acuerdo a la normatividad vigente.</p>	SENADO

TEXTO PLENARIA DE SENADO	TEXTO PLENARIA DE CÁMARA	TEXTO QUE SE ACOGE
	<b>Parágrafo 1°.</b> Específicamente, los asuntos relacionados con el incumplimiento en la destinación de las propinas, serán de competencia de la autoridad encargada de implementar políticas laborales y propender por la protección de los derechos de los trabajadores. Las facultades sancionatorias de la Superintendencia de Industria y Comercio serán de conformidad a lo relacionado con la información al consumidor y la voluntariedad de las propinas.	
<b>Artículo 8°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación	<b>Artículo 8°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.	NO SE CONCILIA, PORQUE LOS TEXTOS SON IGUALES

TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 174 DE 2016 CÁMARA, 79 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplica a todos los establecimientos de comercio dedicados a la prestación de servicio de consumo de alimentos, bebidas y/o espectáculos públicos, y en cualquier otro en que se sugiera pago de propina o haya lugar a ella cuando el cliente así lo determine.

**Artículo 2°.** *Concepto de propina.* Se entiende por propina el reconocimiento en dinero que en forma voluntaria el consumidor otorga a las personas que hacen parte la cadena de servicios en los establecimientos comerciales de que trata el artículo 1° de esta ley, por el buen servicio y producto recibido e independiente del valor de venta registrado.

**Parágrafo.** Sin perjuicio del ofrecimiento que el consumidor pueda realizar para el reconocimiento de la propina, esta puede ser sugerida por el establecimiento de comercio y su aceptación siempre dependerá de la voluntad del consumidor.

**Artículo 3°.** *Información de precios y voluntariedad de la propina.* La Superintendencia

de Industria y Comercio impartirá las instrucciones relativas a la forma como se debe informar a los consumidores acerca de los precios y de la voluntariedad de la propina, así como del correlativo derecho que les asiste de no pagarla o de modificar su cuantía cuando esta les sea sugerida.

**Parágrafo 1°.** En ningún caso la propina podrá superar el 10% del valor del servicio prestado, cuando esta sea sugerida por el establecimiento de comercio e incorporada en la factura con la aceptación del consumidor.

**Artículo 4°.** *Concertación del valor de la propina previa la emisión de la factura o documento equivalente.* La factura o el documento equivalente establecidos por la legislación tributaria, son los únicos documentos que deben ser entregados al consumidor, inclusive antes de pagar, con el fin de verificar los consumos cobrados, el cual debe cumplir con la discriminación de cada uno de los productos consumidos, su costo unitario, el costo total y los demás requisitos establecidos en el Estatuto Tributario.

Adicionalmente, la persona que atiende al cliente, deberá preguntarle a este si desea que su propina voluntaria, sea o no incluida en la factura o en el documento equivalente, o que indique el valor que quiere dar como propina.

**Artículo 5°.** *Naturaleza y destinación de las propinas.* Dado que las propinas son el producto de un acto de liberalidad del cliente, que quiere de esta manera gratificar el servicio recibido; serán beneficiarios de la destinación del dinero producto de las propinas única y exclusivamente las personas involucradas en la cadena de servicios.

En el evento de que no se llegue a un acuerdo por parte de los miembros de la cadena de servicios del establecimiento, las propinas serán distribuidas de manera equitativa entre cada uno de ellos. El empleador será autónomo en los plazos para repartir dicho recaudo, siempre y cuando, este tiempo no sea superior a un (1) mes.

**Parágrafo 1°.** Se prohíbe a los propietarios y/o administradores de los establecimientos de que trata la presente ley intervenir de cualquier manera en la distribución de las propinas, o destinar alguna parte de ellas a gastos que por su naturaleza le corresponden al establecimiento, tales como reposición de elementos de trabajo, pago de turnos, reposiciones de inversión o cualquier otra que no corresponda al pago del trabajador.

Tampoco se podrá, por ningún motivo, retener al trabajador lo que le corresponda por concepto de propinas.

**Parágrafo 2°.** Los ingresos que por concepto de propinas reciban los trabajadores de los establecimientos de que trata esta ley no constituyen salario y, por consiguiente, en ningún caso se podrán considerar como factor salarial, de

conformidad al artículo 131 del Código Sustantivo del Trabajo.

**Artículo 6º.** Adiciónese un nuevo numeral al artículo 59 de la Ley 1480, el cual quedará así:

**Artículo 59. Facultades administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio.** Además de la prevista en el capítulo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá las siguientes facultades administrativas en materia de protección al consumidor, las cuales ejercerá siempre y cuando no hayan sido asignadas de manera expresa a otra autoridad:

1. Velar por la observancia de las disposiciones contenidas en esta ley y dar trámite a las investigaciones por su incumplimiento, así como imponer las sanciones respectivas.

2. Instruir a sus destinatarios sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones en materia de protección al consumidor, fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su aplicación.

3. Interrogar bajo juramento y con observancia de las formalidades previstas en el Código de Procedimiento Civil, a cualquier persona cuyo testimonio se requiera para el esclarecimiento de los hechos relacionados con la investigación correspondiente. Para los efectos de lo previsto en el presente numeral, se podrá exigir la comparecencia de la persona requerida, haciendo uso de las medidas coercitivas que se consagran para este efecto en el Código de Procedimiento Civil.

4. Practicar visitas de inspección así como cualquier otra prueba consagrada en la ley, con el fin de verificar hechos o circunstancias relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones a las que se refiere la presente ley.

5. Con excepción de las competencias atribuidas a otras autoridades, establecer la información que deba indicarse en determinados productos, la forma de suministrarla así como las condiciones que esta debe reunir, cuando se encuentre en riesgo la salud, la vida humana, animal o vegetal y la seguridad, o cuando se trate de prevenir prácticas que puedan inducir a error a los consumidores.

6. Ordenar, como medida definitiva o preventiva, el cese y la difusión correctiva en las mismas o similares condiciones de la difusión original, a costa del anunciante, de la publicidad que no cumpla las condiciones señaladas en las disposiciones contenidas en esta ley o de aquella relacionada con productos que por su naturaleza o componentes sean nocivos para la salud y ordenar las medidas necesarias para evitar que se induzca nuevamente a error o que se cause o agrave el daño o perjuicio a los consumidores.

7. Solicitar la intervención de la fuerza pública con el fin de hacer cumplir una orden previamente impartida;

8. Emitir las órdenes necesarias para que se suspenda en forma inmediata y de manera preventiva la producción, o la comercialización de productos hasta por un término de sesenta (60) días, prorrogables hasta por un término igual, mientras se surte la investigación correspondiente, cuando se tengan indicios graves de que el producto atenta contra la vida o la seguridad de los consumidores, o de que no cumple el reglamento técnico.

9. Ordenar las medidas necesarias para evitar que se cause daño o perjuicio a los consumidores por la violación de normas sobre protección al consumidor.

10. Difundir el conocimiento de las normas sobre protección al consumidor y publicar periódicamente la información relativa a las personas que han sido sancionadas por violación a dichas disposiciones y las causas de la sanción. La publicación mediante la cual se cumpla lo anterior, se hará por el medio que determine la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia Financiera y será de acceso público;

11. Ordenar la devolución de los intereses cobrados en exceso de los límites legales y la sanción establecida en el artículo 72 de la Ley 45 de 1990, en los contratos de adquisición de bienes y de prestación de servicios mediante sistemas de financiación o en los contratos de crédito realizados con personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia en la actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular.

12. Ordenar al proveedor reintegrar las sumas pagadas en exceso y el pago de intereses moratorios sobre dichas sumas a la tasa vigente a partir de la fecha de ejecutoria del correspondiente acto administrativo, en los casos en que se compruebe que el consumidor pagó un precio superior al anunciado.

13. Definir de manera general el contenido, características y sitios para la indicación pública de precios.

14. Ordenar modificaciones a los clausulados generales de los contratos de adhesión cuando sus estipulaciones sean contrarias a lo previsto en esta ley o afecten los derechos de los consumidores.

15. La Superintendencia de Industria y Comercio podrá instruir según la naturaleza de los bienes y servicios, medidas sobre plazos y otras condiciones, en los contratos de adquisición de bienes y prestación de servicios.

16. Fijar el término de la garantía legal de que trata el artículo 8º de la presente ley para determinados bienes o servicios, cuando lo considere necesario.

17. Fijar el término por el cual los productores y/o proveedores deben disponer de repuestos, partes, insumos y mano de obra capacitada para garantizar el buen funcionamiento de los bienes

que ponen en circulación, conforme a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 11 de la presente ley.

18. Fijar requisitos mínimos de calidad e idoneidad para determinados bienes y servicios, mientras se expiden los reglamentos técnicos correspondientes cuando encuentre que un producto puede poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de los consumidores.


19. Vigilar lo relacionado con la información suministrada al consumidor sobre la voluntariedad de las propinas, y su efectiva destinación por parte de los establecimientos de comercio.

En desarrollo de las funciones que le han sido asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio esta propenderá por difundir, informar y capacitar en materia de protección al consumidor.

**Artículo 7°. Sanciones.** Las sanciones por las violaciones a las disposiciones contenidas en la presente ley serán las establecidas en la Ley 1480 de 2011, en los términos allí previstos.

**Artículo 8°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Atentamente,

Atentamente  
  
 ANTONIO NAVARRO WOLF  
 Senador de la República  
 Concluidor

  
 EFRAÍN TORRES MONSALVO  
 Representante a la Cámara  
 Concluidor

ALEXANDER LÓPEZ MAYA  
 Senador de la República  
 Concluidor

EDWARD RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ  
 Representante a la Cámara  
 Concluidor

## INFORMES OBJECIONES PRESIDENCIALES

### INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2016 CÁMARA, 128 DE 2017 SENADO

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

Bogotá, D. C., 7 de junio de 2018

Doctores

EFRAÍN CEPEDA SARABIA

Presidente del Senado de la República

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente de la Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

Ciudad

Señores Presidentes:

De acuerdo con la designación efectuada por la Presidencia del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y de conformidad con los artículos 167 de la Constitución Política y 66 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senador y Representantes a la Cámara, integrantes de la Comisión Accidental designados para el estudio de las Objeciones Presidenciales, nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de la plenaria del honorable Senado de la República y de la Cámara de Representantes para continuar su trámite correspondiente, el informe de respuesta a las objeciones presentadas por la Presidencia de la República al proyecto de ley de la referencia.

### 1. DE LAS OBJECIONES POR INCONSTITUCIONALIDAD

#### 1.1. Violación de los artículos 1º, 150-7, 287, 298 y 300-7 de la Constitución Política

##### 1.1.1. Argumentos del Gobierno nacional

Señala la objeción presentada que se violan los artículos 1º, 150-7, 287, 298 y 300-7 de la Carta Política, afirmando que se modifica la estructura administrativa del Departamento de La Guajira, al disponer que la Universidad de La Guajira, siendo de orden departamental, se transforme en un ente autónomo de orden nacional.

Además, que en virtud del artículo 150 C.P. la competencia del legislador para determinar la estructura orgánica de las entidades públicas se restringe materialmente a la administración nacional, lo cual supone que dicha atribución no es predicable en ningún caso de la administración territorial, que encuentra para tales propósitos asignada dicha atribución a las Asambleas y a los Concejos, en razón a las facultades y la autonomía administrativa que la Constitución Política les confirmó.

Afirma el Gobierno en este primer punto de la objeción, que el proyecto de ley al modificar la estructura administrativa de la entidad territorial, eliminando la adscripción que tiene la Universidad de La Guajira a la respectiva Secretaría de Educación Departamental, desconoce normas de rango superior, reiterando que dicha competencia es privativa de la corporación pública de elección popular de la mencionada entidad territorial, denotándose aquí una indebida intromisión



del legislador en la estructura orgánica de la administración departamental.

**1.1.2. Respuesta a la objeción**

Al realizar una lectura del argumento de la objeción presidencial, se observa sin lugar a dudas que se está confundiendo la naturaleza del ente universitario, entendiéndose como si fuera esta una dependencia o una entidad perteneciente al departamento de La Guajira, por ello concluye que se estaría violando la estructura administrativa del Departamento, como si la Universidad perteneciera a él.

Esta posición desconoce el inciso primero del artículo 57 de la Ley 30 de 1992<sup>1</sup>, el cual establece lo siguiente:

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

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

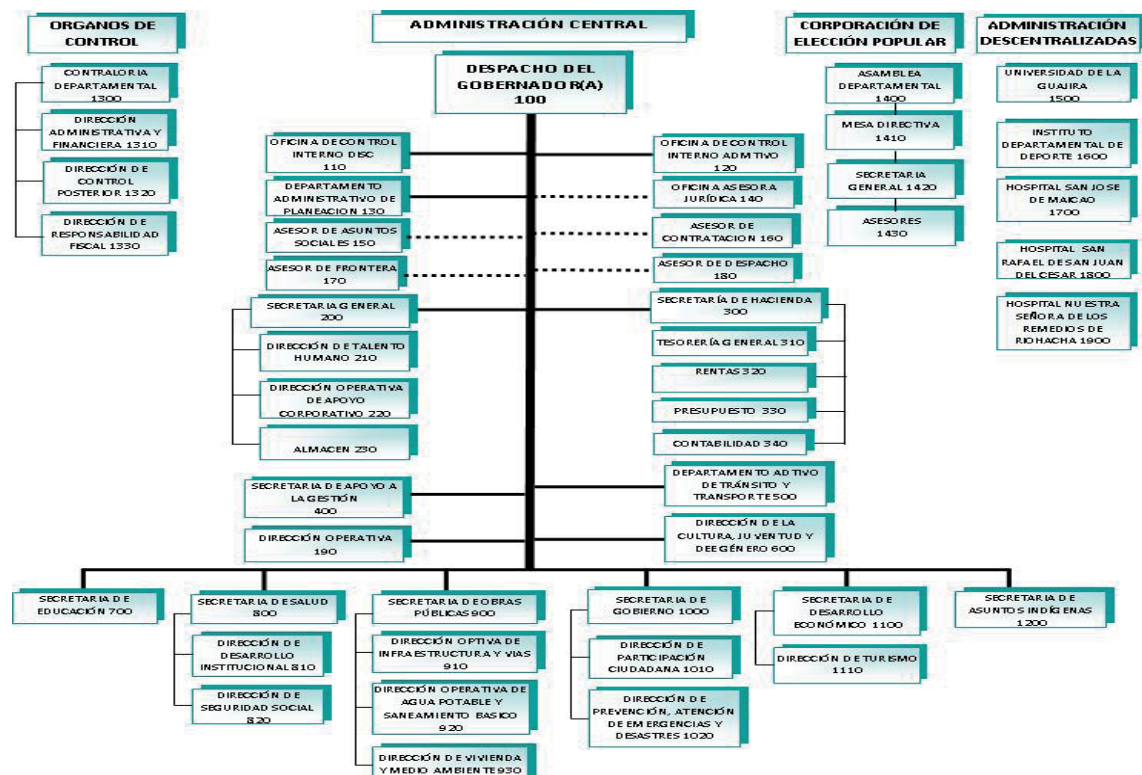
*El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de*

*las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley. (Subrayado fuera de texto).*

A todas luces, es equivocado el argumento de la objeción presidencial por inconstitucionalidad cuando considera que se está afectando la autonomía administrativa del ente territorial y la razón de ser de la descentralización estatuida por la Carta Política, pues sin lugar a dudas se está desconociendo la naturaleza de las universidades oficiales en el país que se encuentra establecida en el ya referenciado artículo 57, que les da la calidad de entes autónomos con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera y patrimonio independiente; es decir, no las incluye administrativamente a los entes territoriales en los que se encuentran, sino que les da una condición de autónomas y especiales.

Entonces, la Universidad de La Guajira como ente universitario autónomo de carácter especial de orden Departamental, que cuenta con autonomía en todos los órdenes previstos en la norma aquí extraída, no pertenece ni hace parte de la estructura administrativa del departamento de La Guajira, tal y como se puede observar en el siguiente organigrama que muestra la estructura organizacional del ente territorial, de tal suerte que con la transformación que se persigue no se está violando dicha estructura administrativa, como afirma erróneamente el Gobierno.

<sup>1</sup> Ley 30 de 1992, “por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”.



Fuente: <http://www.laguajira.gov.co/web/la-gobernacion/organigrama.html>.

Ahora bien, en Colombia también existen otras universidades que tenían el mismo orden Departamental y que fueron transformadas al orden Nacional, vivos ejemplos son las Universidades del Atlántico, del Magdalena, de Antioquia y de Caldas; esta última que se nacionalizó mediante la Ley 34 de 1967<sup>2</sup>, en uso de las competencias del legislador, sin afectar la estructura administrativa de los distintos departamentos a los que pertenecían. En efecto, los artículos 300-7 y 313-6 establecen las facultades que tienen tanto las Asambleas departamentales como los concejos municipales para determinar la estructura de los entes territoriales en sus correspondientes jurisdicciones, pero en el presente asunto no se está frente a una determinación o transformación de la estructura administrativa, ni del municipio, ni del departamento, ni siquiera de La Nación; su condición de nacionalización solo impactaría en el origen de los recursos destinados para su financiación.

Es decir, la Asamblea Departamental no puede determinar la estructura administrativa de La Universidad de La Guajira como si fuere parte del ente territorial, porque no lo es ni hace parte de este. La Universidad de La Guajira es de orden departamental, pero sin pertenecer administrativamente al departamento; así las cosas, no tiene aplicación la Sentencia C-1051 de 2001<sup>3</sup>, extraída como fundamento de la objeción por inconstitucionalidad, dado que no le es aplicable.

Tampoco se viola el artículo primero de la Carta Superior porque no se está atentando contra la autonomía de los entes territoriales como ya se ha explicado, mucho menos se transgrede el artículo 150-7, ni el artículo 300 *Ibidem*, ya que al nacionalizarse la Universidad de La Guajira, esta no haría parte de la estructura de la administración Nacional como tampoco lo son ninguna de las universidades nacionalizadas. Así mismo, no se vulneran los artículos 287 y 298 Superior, porque la Universidad de La Guajira no es un ente territorial ni pertenece a alguno.

## **1.2. Violación del artículo 154 de la Constitución Política**

### **1.2.1. Argumentos del Gobierno nacional**

El Gobierno considera que con la transformación de la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden Nacional, adscrita al Ministerio de Educación Nacional, el legislador estaría modificando la estructura de la administración

<sup>2</sup> Vigente actualmente sin derogatorias o inexistencia, según el Sistema Único de Información Normativa de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1051 de 2001. Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería. Santafé de Bogotá, D. C. 2011.

nacional, que de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política, es de iniciativa privativa del Gobierno. Además, el proyecto tampoco contó con el apoyo gubernamental durante el trámite legislativo, expresado bien al momento de presentar el proyecto de ley o mediante la manifestación de aval durante el proceso de discusión y/o aprobación del mismo.

### **1.2.2. Respuesta a la objeción**

No se está vulnerando la iniciativa legislativa privativa del Gobierno nacional porque no se está modificando la estructura de la administración nacional, como se explicó anteriormente; el ejecutivo asume de manera equivocada que al transformarse el carácter de la Universidad de La Guajira de orden departamental en orden nacional, se está infringiendo la Constitución, considerando en consecuencia que se contraviene el artículo 154-7 Superior. Así las cosas, este numeral de la objeción por inconstitucionalidad tampoco es procedente porque teniendo en cuenta la naturaleza de la Universidad de La Guajira, esta no pertenece a un ente territorial, sino que es autónomo de orden actualmente departamental y que se pretende que cambie su orden a nacional.

Por lo tanto, el Gobierno desconoce el criterio de la Corte Constitucional cuando en la Sentencia C-220 de 1997<sup>4</sup> determinó que los **órganos** autónomos del Estado no hacen parte de la rama ejecutiva en los términos del artículo 113 de la C. P., el cual establece, que además de los órganos que integran las ramas del poder público, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, entre ellos las universidades estatales (artículo 69 C. P.), las cuales fueron dotadas por el Constituyente de autonomía, no obstante su carácter de organismos de derecho público, sujetas a un régimen legal propio, lo que quiere decir que exige por parte del legislador un tratamiento especial, que les permite efectivamente ejercer esa prerrogativa, sin que ello implique “...exonerarlas de todo punto de contacto con el Estado”, o no admitir el control fiscal que sobre ellas debe ejercer la Contraloría General de la República, en cuanto se nutren de recursos públicos.

## **1.3. Vulneración a la iniciativa privativa del Gobierno de presentar la ley anual de presupuesto consagrada en los artículos 154 y 346 de la Constitución Política**

### **1.3.1. Argumentos del Gobierno nacional**

El Gobierno considera que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar el gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo,

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-220 de 1997. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz. Santafé de Bogotá, D. C. 1997.

qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación.

Además, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria, ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto si así lo propone luego el Gobierno, toda vez que no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comporten gasto público.

En el proyecto bajo análisis, el Congreso está dándole una orden al Gobierno nacional para apropiarse recursos en la ley de presupuesto respectiva con el fin de financiar, a partir de la entrada en vigencia de la ley, el funcionamiento de dicha Universidad, y de ahí se desprende su inconstitucionalidad.

### 1.3.2. Respuesta a la objeción

La tercera objeción relativa a la vulneración del Gobierno de presentar la ley anual de presupuesto consagrada en los artículos 154 y 346 de la Constitución Política, es infundada, puesto que la Corte Constitucional en su línea Jurisprudencial desde hace más de veinte años, ha venido sosteniendo reiterada y sistemáticamente que, conforme al principio de libertad de configuración legislativa, el Congreso puede decretar gasto público, además la Constitución establece como principio general la iniciativa del Congreso para legislar sobre cualquier materia.

En relación con la afirmación del Gobierno, basado en apartes de la Sentencia C-360 de 1996<sup>5</sup>, referente a que el legislador no tiene libertad legislativa y en particular competencia para decretar un gasto público, es preciso aclarar que el ejecutivo no tuvo en cuenta que el proyecto de ley únicamente decreta un gasto público que constituye un título jurídico suficiente para la eventual inclusión en la partida correspondiente, evento que es perfectamente legítimo, por cuanto el propósito del Congreso no es obligar a incluir partidas en el presupuesto ni pretende alterar el equilibrio macroeconómico.

Tanto es así que en el artículo 3º del referido proyecto se ve cómo el legislador autoriza al Gobierno para incorporar dentro del presupuesto y a través del Ministerio de Educación y de los Organismos de Planeación, las partidas o apropiaciones necesarias para el funcionamiento y dotación de la Universidad de La Guajira. Sin embargo, le corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual el Congreso

no consagra un mandato imperativo dirigido al ejecutivo, sino todo lo contrario.

En la Sentencia C-409 de 1994<sup>6</sup> el Alto Tribunal establece que “*por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en punto a la iniciativa legislativa. Las excepciones si bien cubren diversas fuentes de gasto público, no agotan el universo de situaciones que pueden ser objeto de ley y que, de manera directa o indirecta, pueden eventualmente representar gasto público, desde luego si con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la ley de apropiaciones*”.

De lo anterior se desprende, por una parte, que la Constitución no requiere iniciativa gubernamental para todas las leyes que decreten gasto. Por otra parte, que los gastos se materializan año a año cuando se incorporan las respectivas partidas a la ley de apropiaciones; en esa medida, la Constitución distingue entre dos momentos legislativos diferentes. En un primer momento, se expiden diversas leyes que autorizan o decretan gastos, cumpliendo con el principio de legalidad de los mismos; en un segundo momento, el Congreso aprueba o desaprueba las partidas presupuestales en la ley de apropiaciones. El requisito constitucional establecido en el artículo 154 de la Carta exige que haya iniciativa gubernamental única y exclusivamente en el segundo momento, es decir, en el proceso de creación de la ley de apropiaciones<sup>7</sup>.

La misma Sentencia C-409 antes citada dice al respecto: “*podría sostenerse que la función del Congreso de ‘establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la Administración’ (C. P. artículo 15-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto –a la cual se remite el citado literal–, cuya función se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos*”.

Así las cosas, el principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la C. P.: “*Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución*”.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 360 de 1996. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Santa Fe de Bogotá, D. C. 1996.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-409 de 1994. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Santa Fe de Bogotá, D. C. 1994.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-755 de 2014. Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, D. C. 2014.



## **1.4. Violación del artículo 13 de la Constitución Política**

### **1.4.1. Argumentos del Gobierno nacional**

#### **Violación al principio de igualdad - pasivos pensionales**

Argumenta el Ejecutivo en el pliego de objeciones que el proyecto de ley, en su artículo 4º, referente al pasivo pensional de la Universidad de La Guajira, viola el principio de igualdad consagrado en la Constitución al *“pretender que la Universidad de La Guajira, que es de carácter territorial y que estaría cobijada por el artículo 131 de la Ley 100 de 1993 a partir de la entrada en vigencia del proyecto de ley que actualmente se objeta, resulte beneficiada con una exoneración absoluta del pago de sus pasivos pensionales”*.

#### **1.4.2. Respuesta a la objeción**

En relación a este punto en particular, los miembros de la Comisión Accidental constituida para la realización y presentación del presente informe, acogemos tales objeciones bajo los argumentos esbozados por el Ejecutivo, amparándose en el artículo 131 de la Ley 100 de 1993, reglamentado por el Decreto 2337 de 1996, cuando señala que el proyecto de ley pone a la Universidad de La Guajira *“en una situación de ventaja que a todas luces resulta inconstitucional frente a las obligaciones que otras universidades del orden territorial en virtud de 131 de la Ley 100 de 1993 están cumpliendo, al continuar contribuyendo con sus recursos junto con la Nación y el departamento en el pago del pasivo pensional causado a diciembre de 1993”*.

En este punto, por lo tanto, es de aceptar, como lo arguye el Gobierno, que *“el proyecto de ley exige de esta manera a la Universidad, sin justificación alguna, de la obligación de concurrir en el pago de su pasivo pensional...”*. En consecuencia, se elimina el artículo 4º del proyecto de ley.

### **1.4.3. Argumentos del Gobierno nacional**

#### **Violación al principio de igualdad con relación a otras universidades del orden nacional**

Señala el Gobierno en su pliego de objeciones que el proyecto de ley, en su artículo 3º, viola el principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución Política *“en el sentido de que nuestro ordenamiento jurídico establece unas reglas uniformes que se aplican para la distribución de los diferentes recursos públicos que se giran a las instituciones de educación superior de carácter oficial”*.

#### **1.4.4. Respuesta a la objeción**

Al entender de esta Comisión, el Gobierno ha interpretado de manera errónea el artículo 13 de la Constitución. Razón por la cual se trae a colación lo señalado por el artículo 3º de la iniciativa:

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

Se solicita declarar infundadas tales objeciones, en virtud de la extensa jurisprudencia existente con relación precisamente al principio de igualdad y su aplicabilidad.

En Sentencia T-141 de 2013<sup>8</sup>, la Corte Constitucional ha reiterado la jurisprudencia existente sobre el principio de igualdad, argumentando el Alto Tribunal: *“Todas las personas son iguales ante la ley pero para que esta igualdad sea también material, las autoridades pueden utilizar medidas de acción positivas que benefician a las personas que se encuentren en especiales condiciones de vulnerabilidad y de esta manera, lograr que lleguen al mismo punto de partida del resto de la sociedad. Adicionalmente, es posible que se admitan algunos tratos desiguales a personas que inicialmente están en condiciones de igualdad, si los mismos persiguen un fin constitucionalmente válido y no son arbitrarios”*. (Subrayado fuera de texto).

Al respecto, también aclara en la misma jurisprudencia: *“... cuando se trata de personas que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta darles un trato diferencial y positivo, es no solo válido sino una obligación del Estado, pues éste no debe escatimar esfuerzos en ayudarlas a superar las barreras que encuentran al desenvolverse en sociedad, mediante la implementación de un enfoque diferencial que disminuya sus dificultades. Bajo este supuesto, ese trato desigual no solo es admisible sino necesario para realizar los fines de un Estado Social de Derecho”*.

Visto así, este proyecto de ley tiene inmerso una serie de *“acciones afirmativas, denominación que, como es sabido, alude a todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados”*<sup>9</sup>, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social, como sucede con la comunidad guajira en

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-141 de 2013. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, D. C. 2013.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-293 de 2010. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla. Bogotá, D. C. 2010.



la cual “*el 38% de su población son indígenas, aproximadamente 440.000 personas*”<sup>10</sup>, además en cifras generales, “*el 30% de la población es pobre, es decir, unas 271.907 personas, y el 26% se encuentra en pobreza extrema, esto es 231.643 personas*”<sup>11</sup>.

Por lo tanto, una de las acciones afirmativas es contrarrestar el enorme rezago social y económico del departamento de La Guajira al considerar que hoy en día tiene el mayor índice de analfabetismo en Colombia y la etnia wayuu el mayor porcentaje de analfabetismo entre los indígenas del país, según datos del DANE. Para mitigar esta problemática se deben hacer esfuerzos a nivel departamental y/o municipal y un mayor compromiso lo tiene la Universidad de La Guajira, pues debe fortalecer y adquirir estrategias para la creación de programas académicos atractivos y necesarios para el desarrollo de la población perteneciente a la etnia wayuu.

El departamento de La Guajira no atraviesa por su mejor periodo fiscal teniendo en cuenta que para el año 2016 su presupuesto fue de cuatrocientos mil millones de pesos (\$400.000.000.000), y tiene deudas por pagar, acreencias y servicios, por cerca de trescientos sesenta mil millones de pesos (\$360.000.000.000), según datos oficiales de la Gobernación; siendo esta situación alarmante para la Institución, toda vez que por Ley 30 de 1992 la Gobernación es la encargada de girar los recursos a la Universidad de La Guajira para su financiación.

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

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

<sup>10</sup> Ministerio de Cultura. Sistema Nacional de Información Cultural. Disponible en: <http://www.sinic.gov.co/SINIC/ColombiaCultural/ColCulturalBusca.aspx?AREID=3&SECID=8&IdDep=44&COLTEM=216>.

<sup>11</sup> Agencia Nacional de Hidrocarburos. Diagnóstico Socioeconómico del Departamento de La Guajira. Estrategia territorial para la gestión equitativa y sostenible del Sector Hidrocarburos. Disponible en: <http://www.anh.gov.co/Seguridad-comunidades-y-medio-ambiente/SitioETH-ANH29102015/como-lo-hacemos/ETHtemporal/DocumentosDescargarPDF/1.1.2%20%20DIAGNOSTICO%20GUAJIRA.pdf>.

Así las cosas, si la Institución sigue con el presupuesto proveniente de la Gobernación, no podrá afrontar los desafíos futuros, viéndose vulnerable ante una eventual crisis, toda vez que, para los retos, proyección y crecimiento de la misma, demanda un mayor presupuesto transferido en los tiempos oportunos.

Es necesario aclarar que el monto adicional de veinticuatro mil millones de pesos (\$24.000.000.000) permitirá cubrir lo correspondiente al aporte de la Ley 30 de parte del departamento y financiar parte de la política de subsidio a los estudiantes de la universidad, contenido en las Ordenanzas 214 de 2007 y 232 de 2008. Además, con ello se pretende financiar el nombramiento de docentes de planta, ya que la Universidad se encuentra en proceso de acreditación tanto de programas como institucional.

En la misma Sentencia T-141, y atado al principio de igualdad, se reitera la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la educación, sus características y componentes. Dice la Corte: “*El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia señala que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Como derecho ostenta el carácter de fundamental, pues evidentemente tiene una relación directa con la dignidad humana en tanto es un presupuesto esencial para poder desarrollar los proyectos de vida de cada persona. De igual forma, es el punto de partida para la protección de los derechos consagrados en los artículos 26 y 27 constitucionales, esto es, la libertad para escoger la profesión u oficio, y las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra*”.

La educación es también necesaria para garantizar el mínimo vital, la igualdad de oportunidades en el trabajo y la participación política, entre otros; por lo tanto, debe estar encaminada al acceso a la cultura, a la formación en derechos humanos, la paz y la democracia. Sobre este punto se dijo en la Sentencia T-787 de 2006<sup>12</sup>:

“*La Corte ha indicado en distintos pronunciamientos que la educación (i) es una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades; (ii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de otros de sus demás derechos fundamentales; (iii) es un elemento dignificador de las personas; (iv) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico; (v) es un instrumento para la construcción de equidad social, y (vi) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad,*

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-787 de 2006. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá, D. C. 2006.

*entre otras características”. (Subrayado fuera de texto).*

Finalmente, la aludida Sentencia T-141 recuerda que *“al ser un servicio público, la educación se encuentra a cargo del Estado y tiene prioridad en la asignación de recursos por hacer parte del gasto social, su prestación debe ceñirse a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad social y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable, y la regulación y diseño del sistema debe orientarse al aumento constante de la cobertura y la calidad”*.

En consecuencia, se acudió al legislador para que los argumentos anteriormente expuestos se configuren en una justificación constitucional que permita validar el mandato de trato diferenciado al que alude en su pliego de objeciones el Ejecutivo con relación al artículo 3º de este proyecto de ley.

### **1.5. Violación al principio de solidaridad**

#### **1.5.1. Argumentos del Gobierno nacional**

Argumenta el Ejecutivo que el proyecto de ley quebranta flagrantemente la solidaridad constitucional al establecer que el pasivo pensional sea asumido en su totalidad por la Nación y no tenga en cuenta la concurrencia tripartita entre la Nación, el Departamento y la Universidad en el pago de dicho pasivo, que **sí** es una exigencia legal. En consecuencia, solicita declarar su inconstitucionalidad.

#### **1.5.2. Respuesta a la objeción**

Sobre el principio de solidaridad, la Corte Constitucional en Sentencia C-529 de 2010<sup>13</sup> ha señalado lo siguiente:

*“La seguridad social es esencialmente solidaria social. No concibe el sistema de seguridad social sino como un servicio público solidario; y la manifestación más integral y completa del principio constitucional de solidaridad es la seguridad social. La seguridad social es, en la acertada definición del preámbulo de la Ley 100 de 1993, el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que dispone la persona y la comunidad”, para que, en cumplimiento de los planes y programas que el Estado y “la sociedad” desarrollen, se pueda proporcionar la “cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica”, con el fin de lograr el bienestar individual y “la integración de la comunidad”*.

Al respecto, la seguridad social es el resultado de un esfuerzo mancomunado y colectivo, que tiene como propósito común la protección de las contingencias individuales a través del aporte y la participación de todos los miembros de la comunidad. En un sistema de seguridad social, aquellos siniestros que generan un riesgo que

amenaza el mínimo vital (la falta de ingresos en la vejez o en la invalidez, el súbito desempleo, la ausencia imprevista de un generador de ingresos en el hogar, una enfermedad catastrófica no anticipada), y que no pueden ser cubiertos o atenuados a través de un simple esfuerzo individual o familiar, se atienden o cubren sumando muchos esfuerzos individuales, esto es, un esfuerzo colectivo.

En la referida Sentencia de constitucionalidad, la Corte señaló (como en múltiples oportunidades lo ha hecho), que *“el principio de solidaridad permite que el derecho a la seguridad social se realice, si es necesario, a través de la exigencia de prestaciones adicionales por parte de las entidades que han cumplido con todas sus obligaciones prestacionales, conforme a lo establecido en las leyes. El principio aludido también impone compromiso sustancial del Estado en cualquiera de sus niveles (Nación, departamento, municipio), así como los empleadores públicos y privados en la protección efectiva de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus familias”*.

Por lo anterior, en desarrollo del principio de solidaridad, el artículo 131 de la Ley 100 de 1993, dispuso que la Nación y las entidades territoriales participaran en la financiación del pasivo pensional de las universidades e instituciones oficiales de educación superior, a pesar de que la obligación de reconocimiento y pago pensional correspondía, en principio, a las entidades educativas empleadoras, quienes tienen personería jurídica, patrimonio propio y autonomía financiera. En tal sentido, el legislador consideró necesario y oportuno exigir que la Nación, los municipios, los distritos y los departamentos concurrieran solidariamente en dichos pagos.

De esta forma, la concurrencia en el pago del pasivo pensional desarrolla ampliamente el principio de solidaridad en el Sistema de Seguridad Social en Pensiones. Si la Nación asume esos pasivos en su totalidad, implicaría la transgresión de dicho principio.

Finalmente es bueno mencionar que el principio de solidaridad no es absoluto, en razón a que su aplicación debe matizarse con la de otros principios y valores, como el de solidaridad, el de eficiencia y el de garantía de los derechos fundamentales. De no ser así, el sistema de seguridad social sería inoperante e inviable. Pero indefectiblemente la seguridad social solo existe como desarrollo del principio solidario y solo es posible gracias a él.

Con relación a este punto en particular, como ya se mencionó, los miembros de la Comisión Accidental constituida para la realización y presentación del presente informe, acogen tales objeciones; en consecuencia, se elimina el artículo 4º del proyecto de ley.

## **2. DE LAS OBJECIONES POR INCONVENIENCIA**

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-529 de 2010. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo. Bogotá, D. C. 2010.

## **2.1. Violación del criterio de sostenibilidad fiscal, de la Ley orgánica 819 de 2003 e inconveniencia del proyecto de ley**

### **2.1.1. Argumentos del Gobierno nacional**

El Gobierno nacional funda las razones de la inconveniencia en la sostenibilidad fiscal, donde se plantea como una herramienta que debe ser utilizada por las ramas del poder público legislativo, ejecutivo y judicial en el ejercicio de sus funciones, con el fin de cumplir objetivos del Estado Social y Democrático de Derecho: mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, distribución equitativa de oportunidades y beneficios del desarrollo y preservación de un ambiente sano.

En ese sentido, la sostenibilidad fiscal tiene una relevancia especial, que ha sido expuesta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así:

*“La sostenibilidad fiscal es importante para el progreso económico y social de un país en la medida en que el sector público busca que, ante una determinada y limitada capacidad para recaudar ingresos y para acceder a recursos financieros, la política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo, de manera que en el mediano y en el largo plazo se logren importantes objetivos públicos, como la reducción de la pobreza y la desigualdad y la equidad intergeneracional, y un crecimiento económico estable. En otras palabras, el Gobierno protege la sostenibilidad fiscal cuando la senda de gasto que adopta en el presente no socava su capacidad para seguir gastando en la promoción de los derechos sociales y en los demás objetivos del Estado en el mediano plazo”.*

### **2.1.2. Respuesta a la objeción**

Dadas las consideraciones anteriores de la objeción por inconveniencia, se da respuesta de la siguiente manera:

Las mismas funciones se encuentran descritas en la Ley 30 de 1992, que establece como uno de sus principales objetivos el de garantizar la autonomía universitaria y velar por la calidad del servicio público, tal como lo establece el artículo 3°, en los siguientes términos:

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

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

*“Artículo 57. Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y*

*vinculadas al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.*

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

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

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

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

*“Artículo 84. El gasto público en la educación hace parte del gasto público social de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia.*

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

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

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

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

En el mismo sentido, el artículo 5° del Decreto número 523 de 1976, establece:

*“Artículo 5°. El patrimonio de la Universidad estará constituido por: a) Los aportes anuales que el departamento fije para su funcionamiento.*



b) *Los aportes de otras entidades públicas a privadas de orden municipal, departamental o nacional, con destino a financiar programas generales o específicos de la institución.* c) *Los aportes que hagan los particulares con carácter de donación o administración de bienes.* d) *Los demás bienes que adquiera a cualquier título”.*

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

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

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

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

...

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

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

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

Por su parte, la Sentencia C-220 de 1997 de la Corte Constitucional determinó que en lo presupuestal las universidades del Estado deberán acoger los principios establecidos en la Ley 30 de 1992 y las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de La Nación que no contravengan los principios de autonomía universitaria, para lo cual se transcribe a continuación apartes de la misma:

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

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

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

Los mencionados principios subyacen en las disposiciones del Capítulo 3 del Título XII de la C. P., que trata del Presupuesto, las cuales establecen, por ejemplo, que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, las Asambleas Departamentales, o los Concejos municipales (artículo 345); que no podrá incluirse en la ley de apropiaciones partida alguna



que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior (artículo 346); que dicho proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, incluidos los que realicen los *órganos* autónomos a los que se refiere el artículo 113 de la C. P. (artículo 347); y que la Ley Orgánica de Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo (no así de los *órganos* autónomos para los cuales el Congreso expide normas especiales), y su coordinación con el Plan de Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

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

En relación con lo planteado por la Corte Constitucional en la referida Sentencia C-220 de 1997, el principio de unidad presupuestal no puede traducirse en un vaciamiento de la autonomía presupuestal que se les reconoce a las universidades del Estado.

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

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

Ahora bien, vale aclarar, que sobre el presupuesto general de la Nación que aprueba anualmente el Congreso, el ejecutivo tiene suficiente capacidad

para, como lo ha dicho la Corte, reducir “... *en determinadas coyunturas, el monto global del gasto público, ya sea porque su ejecución puede afectar el equilibrio macroeconómico, o porque no existen los recursos para que se logre una ejecución sana del presupuesto*”. Lo que no puede hacer el Ejecutivo es decidir cómo esas reducciones de carácter general (en el sentido de aplazamiento o reducción propiamente dicha de las apropiaciones aprobadas por la ley), afectan los presupuestos de los entes autónomos, en el caso que se analiza de las universidades del Estado, las cuales deberán, autónomamente, a través de sus máximos *órganos* de gobierno –sus consejos superiores–, definir y establecer sus prioridades:

*“...el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades [autónomas] reside en la posibilidad que estas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad. Esta Corporación ya había señalado que la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados de la ley de presupuesto. En este orden de ideas aparece claramente que el Gobierno, con el fin de poder cumplir sus responsabilidades fiscales globales, sólo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón para que el ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades. Esta decisión debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autónomas, conforme a la valoración que hagan de sus propias prioridades. Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras ramas del poder y de los otros órganos autónomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administración de sus recursos, implica un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisibles” (Corte Constitucional, Sentencia C-192 de 1997, M. P. doctor Alejandro Martínez Caballero).*

*“Lo dicho hasta ahora, reivindicando la realización del principio de autonomía universitaria que consagra el artículo 69 de la Constitución Política, de ninguna manera puede interpretarse, en el caso de las universidades del Estado, en el sentido de que dichas instituciones deban estar exentas del cumplimiento de las normas superiores mencionadas, de lo que se trata es de señalar que es necesario que el legislador determine para ellas, como en*

efecto lo hizo a través de la Ley 30 de 1992, un tratamiento especial, acorde con la naturaleza que les es propia, que les permita desempeñarse en su doble condición de entes públicos a los que se les reconoce un amplio margen de autonomía respecto de los poderes públicos.

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

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

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

### Proposición

Por las anteriores consideraciones, la Comisión Accidental designada para el estudio de las objeciones presidenciales se permite proponer ante la Plenaria del honorable Senado de la República y de la Cámara de Representantes aprobar el presente informe, declarando infundadas la mayoría de las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 058 de 2016 Cámara, 128 de 2017 Senado, “por la cual se transforma la

Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones” y considerando fundada solo la que tiene que ver con el artículo 4 del proyecto, razón por la cual se elimina dicha disposición quedando el articulado como se propone a continuación y reenumerado:

### PROYECTO DE LEY 128 DE 2017 SENADO, 058 DE 2016 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

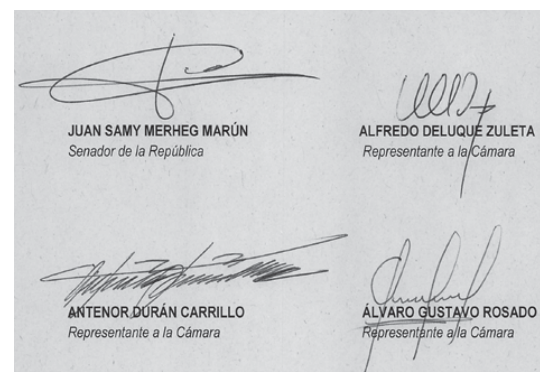
**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto transformar la Universidad de La Guajira, creada mediante Decreto número 523 de 1976 como ente autónomo de orden departamental, en ente autónomo del orden nacional.

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

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

**Artículo 4º. Vigencia.** Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Atentamente,



JUAN SAMY MERHEG MARÚN  
Senador de la República

ALFREDO DELUQUE ZULETA  
Representante a la Cámara

ANTENOR DURÁN CARRILLO  
Representante a la Cámara

ÁLVARO GUSTAVO ROSADO  
Representante a la Cámara

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 241 DE 2018 DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

*por medio del cual se reforman algunas instituciones del sistema nacional de educación terciaria, se crea un nuevo sistema de financiación y se dictan otras disposiciones respecto a acreditación, titulación y régimen profesoral.*

Bogotá, D. C., junio de 2018

Doctor

WÍLMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA

Presidente

Comisión Sexta Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 241 de 2018 de la Cámara de Representantes, por medio del cual se reforman algunas instituciones del sistema nacional de educación terciaria, se crea un nuevo sistema de financiación y se dictan otras disposiciones respecto a acreditación, titulación y régimen profesoral.**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes y de acuerdo con lo prescrito en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 14 de la Ley 974 de 2005, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 241 de 2018 Cámara, *por medio del cual se reforman algunas instituciones del sistema nacional de educación terciaria, se crea un nuevo sistema de financiación y se dictan otras disposiciones respecto a acreditación, titulación y régimen profesoral.*

En los siguientes términos:

#### **ANTECEDENTES**

En el año 2011 la sociedad colombiana presenció una de las movilizaciones más significativas de la última década en materia de educación superior, la propuesta de reforma a la Ley 30 presentada por el Gobierno nacional recibía duras críticas por parte de la comunidad universitaria, el déficit acumulado de las universidades públicas y la pretensión de introducción del ánimo de lucro que inspiraban la reforma de Gobierno había caldeado los ánimos lo suficiente para integrar una fuerte oposición desde la comunidad educativa nacional.

Las diferentes expresiones estudiantiles se organizaron a lo largo y ancho del país en expresiones regionales de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE) con la finalidad de echar atrás la lesiva reforma, meta que lograron tras casi 8 meses de movilización estudiantil, no obstante, aún estaba pendiente la materialización de una normatividad que recogiera los principales consensos políticos respecto al horizonte de reformas que debían realizarse en materia de educación superior. Es con este espíritu que se propone el presente articulado en procura de brindar sustento técnico en los principales temas de debate de aquel entonces, proponiendo al Congreso de la República, la ciudadanía y la comunidad educativa un insumo con posibilidad deliberativa en los términos de mayor rigor técnico posibles:

El actual proyecto realiza un esfuerzo por recoger las principales premisas planteadas en los documentos de exposición de motivos de una nueva ley de educación superior para un país con soberanía, democracia y paz, documento de bases fundamentales para una propuesta de educación superior, documento de consensos políticos; de forma tal que se exprese de forma reglamentaria las aspiraciones de los sectores sociales que han fijado el horizonte de transformación del país a través de su sistema de educación superior, para este fin se ha dado desarrollo a cuatro categorías neurálgicas reflejadas en instituciones centrales del sistema educativo colombiano, la modificación de las mismas –creemos firmemente– tiene el potencial de brindar las condiciones necesarias para la transformación del sistema de educación superior en su conjunto.

#### **DEMOCRACIA**

La democracia como principio se traduce en el sistema de educación superior a partir de la integración de criterios democráticos de discusión colectiva en los procesos de elaboración, creación, potenciación, intercambio, desarrollo, transmisión, apropiación y aplicación de los diversos contenidos y conocimientos. Estos se obtienen a través del diálogo entre estudiantes y docentes, potenciando así las capacidades de transformación y creación de los individuos y las comunidades; es decir, procurando la formación de sujetos integrales, emancipadores y críticos. Teniendo en cuenta lo anterior, el sistema de educación superior debe estar en función de la construcción de condiciones para el buen vivir y para la posibilidad de aportar a la vida digna, entendida esta integralmente en sus dimensiones productiva, cultural, histórica, artística y política; así mismo, debe reconocer el conjunto de los saberes y formas de crear y transmitir el conocimiento (MANE, 2013).



Así mismo se acoge la visión de las instituciones de educación superior como centros académicos deliberantes, es decir: “escenarios donde convergen multiplicidad de saberes y posiciones académicas, políticas, culturales y sociales que discuten, se confrontan, se contraponen y construyen en el marco del diálogo, la democracia, y la libertad de pensamiento y expresión sobre la base de la autonomía. Este ejercicio crítico y democrático hace de la educación superior uno de los pilares fundamentales de la conciencia crítica de la sociedad colombiana en tanto aporta al conocimiento, reconocimiento y caracterización de los problemas del país y a la solución de los mismos, oponiéndose a cualquier forma de discriminación y opresión económica, política, étnica, religiosa o de género”.

### **Cómo materializar la democracia en el interior de nuestras Instituciones de educación**

Frente a esta inquietud uno de los planteamientos más sensatos se presentó en la comisión académica nacional del mes de agosto al establecer que “Una de las formas de materializar la autonomía del sistema y la democracia en el interior del mismo, es la constitución de un órgano colegiado de Gobierno con representación de la comunidad educativa y el Estado. Este órgano, en el marco de la autonomía de las instituciones, permitirá a la comunidad educativa de todas las instituciones que componen el sistema, construir y consolidar orientaciones nacionales, partiendo de la articulación por modalidades, escenarios regionales y campos del conocimiento, respondiendo a las necesidades de la población colombiana”. Se acoge esta proposición al formular una apertura en el CESU que logre la ampliación en su participación a otros estamentos con la finalidad de dar mayor vigencia a la deliberación como condición democrática de construcción en el interior de las instituciones.

Así se busca también la superación de los esquemas de competencia entre las diferentes instituciones promoviendo la cooperación como la forma histórica que ha dado lugar a los mayores progresos en el desarrollo de la ciencia, replicando modelos de asistencia mutua como los empleados por el CERN. Así el sistema deberá estar encargado de “articular sus diferentes actores bajo lógicas de cooperación y otorgar un papel fundamental a las comunidades educativas de las IES que lo conforman para la definición de su rumbo, en especial los grupos de investigación”.

### **FINANCIACIÓN**

Busca el actual proyecto soportar normativamente un esquema de financiación “que favorezca ampliamente la financiación a la oferta para fortalecer así la educación superior estatal, propendiendo a que en el mediano plazo la educación superior pública sea gratuita y de acceso universal en su totalidad. Así mismo, adhiere al espíritu de la no intermediación recogiendo el

mismo planteamiento de la exposición de motivos en el sentido de que “los aportes adicionales recibidos por las IES deben llegar directamente a las instituciones educativas estatales sin pasar por entidades o instituciones intermediarias, propendiendo a la financiación de las instituciones territoriales por parte del Estado central”. (MANE, 2011).

Se desarrolla entonces en el presente articulado la idea de una canasta de bienes de la educación superior ciñéndose al principio de progresividad relacionado marco general de criterios y principios para la financiación de la educación superior en el documento de acuerdos políticos de la MANE en procura de presupuestos para la educación de tendencia creciente.

Con la regla fiscal propuesta se busca establecer un compromiso legal que obligue a los gobiernos a avanzar progresivamente en la garantía del acceso universal y gratuito a la educación superior en Colombia. De esta manera, se evita que el monto del presupuesto canalizado a la educación superior, particularmente universitaria, esté definido por la “buena voluntad” del Gobierno de turno. Se trata de que la educación superior sea asumida como un derecho que debe ser garantizado, respetado y protegido por todos los gobernantes independientemente de su color político.

Comprender la educación superior como un derecho requiere que cada joven ingrese a este nivel educativo simplemente por el hecho de ser humano, y no porque demuestre ser “pilo”, “pobre” o porque su familia tenga los ingresos o la capacidad de endeudamiento requerida para acceder al sistema. En ello consiste la defensa de los principios de universalidad (por el hecho de ser humano), incondicionalidad (sin más condiciones que culminar la educación media) e individualidad (para cada joven) que inspiran la regla fiscal presentada. De ahí el primer componente de la regla, orientado a garantizar progresivamente, y de acuerdo con un esfuerzo presupuestal creciente y sostenible, el acceso universal y gratuito a la educación superior.

Pero el problema no es únicamente el acceso a la educación superior. También se trata de garantizar la calidad educativa y el bienestar de los estudiantes para que logren culminar sus estudios en las mejores condiciones. Por tal motivo, el segundo componente de la regla busca que los recursos destinados a las instituciones de educación superior se ajusten cada año de acuerdo con la variación de los precios de los bienes y servicios empleados en el proceso educativo (variaciones salariales de los docentes y administrativos, mantenimiento de la infraestructura, insumos de laboratorios y bibliotecas, etc.). La idea es simple: para mantener la calidad educativa, los recursos financieros destinados cada año al sistema de educación superior deben mantener su capacidad adquisitiva. Hoy esto no ocurre, pues el presupuesto se ajusta por debajo de la variación



en los precios y costos de los bienes y servicios utilizados en los procesos educativos.

Por último, el tercer componente de la regla presentada se propone garantizarles a las y los estudiantes que accedan al sistema el bienestar necesario para que avancen y culminen sus estudios. Se trata de establecer un compromiso financiero con las necesidades de alimentación, transporte, salud, vivienda, etc., que tienen los estudiantes y que en muchos casos impiden la terminación de sus estudios. Este componente se propone, además, apoyar a las familias y a los y las estudiantes cuando más lo necesitan; es decir, cuando las condiciones económicas y sociales del país empeoran, pues se prevé un aumento de los recursos de bienestar cuando aumenta el riesgo de que el deterioro económico de las familias las lleve a retirar a los estudiantes del sistema para que ingresen tempranamente al mercado laboral y contribuyan al mejoramiento de las condiciones de sus hogares. El gran fracaso de un sistema educativo es que sus jóvenes deserten de sus estudios. El tercer componente de la regla busca evitar esta posibilidad.

En definitiva, se propone un arreglo legal que comprometa a los gobiernos de Colombia, independientemente de su filiación partidista, con la garantía del acceso universal, gratuito y en condiciones de calidad y bienestar de cada joven del país a la educación superior. Por tal motivo, la regla fiscal para la educación superior constituye la base no únicamente de una nueva política educativa, sino también, el sustento de una nueva política de juventud para el país.

### AUTONOMÍA

Al proponer una modificación de la composición del CESU y una estabilidad superior en las fuentes de financiación se está realizando una apuesta trascendente por la autonomía universitaria al comprender la misma como el cariz de una financiación adecuada que la libere de presiones materiales externas, permitiéndole materializar sus fines. Nos encontramos así con el hecho de que la autonomía es la condición de existencia de una academia robusta siendo, ante todo, una condición necesaria para la existencia de las IES.

La Corte ha afirmado que “la autonomía universitaria se concreta entonces en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior. En ejercicio de esta, las universidades tienen derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, (...) la autonomía universitaria no es absoluta, puesto que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; y a la Ley establecer las condiciones requeridas para la creación y

gestión de los centros educativos, y dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos”. (Sentencia C-547 de 1994).

Retomamos los principales enunciados producto de la deliberación amplia, democrática y participativa, y acogemos, por su particular trascendencia, el siguiente postulado: “A la cabeza de la autonomía, están las comunidades que constituyen las IES y se expresa tanto en términos de las libertades de los sujetos y las comunidades educativas (libertades de pensamiento, enseñanza, aprendizaje, asociación, proyección hacia la sociedad y elección de opciones políticas, sexuales, comunitarias y religiosas), como en los aspectos de cogobierno y democracia. Dichos aspectos se convierten en elementos esenciales que se hacen presentes en todas y cada una de tales instituciones”. Continúa más adelante: “se relaciona tanto con la construcción de sujetos libres –lo que refiere a una dimensión singular–, como con la articulación entre las diversas IES –lo que refiere a una dimensión institucional–.

Prevalidos de la experiencia, asumimos la ardua tarea de tratar de dar luz a las aspiraciones tan vigentes hoy como en ese entonces, de un sistema de educación superior para el país que soñamos. En este camino hemos recibido aportes trascendentales que han sido integrados al presente proyecto. Agradecemos de forma especial al profesor Andrés Felipe Mora, al profesor Pedro Hernández, al profesor Camilo Jiménez y al politólogo Cristian David Gavilán Domínguez; es este el camino y las reflexiones que nos han traído hasta la orilla de este proyecto y del presente articulado.

Siendo este proyecto de autoría colectiva y habiendo sido construido con diferentes representantes de la comunidad académica, es mandato y menester presentar la ponencia de forma fiel a lo expuesto en la exposición de motivos, razón por la cual me permito presentar la siguiente

### Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, rindo ponencia favorable y propongo a la Comisión Sexta Constitucional permanente de la honorable Cámara de Representantes aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 241 de 2018, *por medio del cual se reforman algunas instituciones del sistema nacional de educación terciaria, se crea un nuevo sistema de financiación y se dictan otras disposiciones respecto a acreditación, titulación y régimen profesoral.*

Del honorable Representante,

Víctor Javier Correa Vélez.

Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia

ARTICULADO AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 241 DE 2018

*por medio del cual se reforman algunas instituciones del Sistema Nacional de Educación Terciaria, se crea un nuevo sistema de financiación y se dictan otras disposiciones respecto a acreditación, titulación y régimen profesoral.*

Artículo 1°. Créese el Sistema Nacional de Educación Superior (SNES), cuyo órgano rector será, de manera exclusiva, el Ministerio de Educación Nacional.

El SNES estará integrado por las políticas, estrategias, programas, metodologías y mecanismos que garanticen el desarrollo de la educación superior en tanto derecho y servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado, así como el cumplimiento de su objeto de conformidad con el artículo 1° de la Ley 30 de 1992. De este harán parte también los entes públicos que desarrollen acciones consultivas, así como de fomento, inspección y vigilancia relacionadas con el conjunto de procesos de la Educación Superior [1][1].

Artículo 2°. El Sistema Nacional de Educación Superior será un sistema conformado por los niveles educativos técnico, tecnológico y superior.

Artículo 3°. El órgano Rector del SNES es el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU).

Artículo 4°. *Conformación del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) (+ Democrático).* El Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) estará integrado así:

- a) El Ministro de Educación Nacional, quien lo preside;
- b) El director del Departamento Nacional de Planeación;
- c) El Rector de la Universidad Nacional de Colombia;
- d) El director del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales Francisco José de Caldas, Colciencias;
- e) Dos Rectores de la universidad estatal u oficial;
- f) Dos Rectores de universidades privadas;
- g) Un Rector de universidad de economía solidaria;
- h) Un Rector de una institución universitaria o escuela tecnológica, estatal u oficial;
- i) Un Rector de institución técnica profesional estatal u oficial;
- j) Dos representantes del sector productivo;
- k) Dos representantes de la comunidad académica de una institución universitaria o escuela tecnológica, estatal u oficial;

l) Dos representantes de la comunidad académica de institución técnica profesional estatal u oficial;

m) Tres representantes de la comunidad académica de universidad estatal u oficial;

n) Dos profesores universitarios;

o) Dos estudiantes de los últimos años de universidad;

p) Un representante de las comunidades científicas del país;

q) El director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), con voz, pero sin voto.

Parágrafo. Para la escogencia de los representantes establecidos en los literales e), f), g), h), i), j), k), l) y m), el Gobierno nacional establecerá una completa reglamentación que asegure la participación de cada uno de los estamentos representados, los cuales tendrán un período de dos años. Esta reglamentación será expedida dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

Artículo 5°. Las funciones del CESU son:

a) Definir las políticas y planes que orientan el SNES;

b) La reglamentación y procedimientos para

1. Organizar el sistema de acreditación.

2. Organizar el sistema nacional de información.

3. Organizar los exámenes de Estado.

4. Establecer las pautas sobre la nomenclatura de títulos.

5. La creación de las instituciones de educación superior;

c) Establecer los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos;

d) La suspensión de las personerías jurídicas otorgadas a las instituciones de educación superior;

e) Los mecanismos para evaluar la calidad académica de las instituciones de educación superior y de sus programas;

f) Los mecanismos de movilidad entre los diferentes niveles educativos preservando criterios de alta calidad en estos procesos;

g) Definición de metodología para estimar la Canasta Educativa Departamental;

h) Definir la fórmula de financiamiento de las IES públicas del país;

i) Su propio reglamento de funcionamiento, y

j) Las funciones que considere pertinentes en desarrollo de la presente ley;

k) Revisar y regular cada 4 años el marco nacional de cualificaciones.

Artículo 6°. Las IES privadas deberán garantizar la participación de la comunidad educativa (profesores, estudiantes y trabajadores) en todas sus instancias colegiadas de decisión por lo menos en un 30% del total de sus miembros. El Ministerio de Educación Nacional se encargará de verificar el cumplimiento de esta disposición so pena de sanción para las IES que no acaten lo ordenado por la presente ley.

## CAPÍTULO I

### Acreditación y titulación

Artículo 7°. Solo las universidades con Acreditación Institucional en Alta Calidad pertenecientes al sistema nacional de educación superior se encuentran facultadas para ofrecer programas en niveles posgraduales.

Parágrafo. El Estado garantizará los recursos necesarios para que las IES públicas puedan acreditarse, mediante aportes tendientes a superar el desfinanciamiento estructural de la educación superior.

Artículo 8°. Incorpórense en el proceso de acreditación en alta calidad, como componente fundamental las tareas de acompañamiento y fortalecimiento en procesos de acreditación que se encuentren realizando las instituciones de educación superior acreditadas frente a otras instituciones en proceso de acreditación, priorizando aquellas de carácter regional.

Artículo 9°. Las Instituciones Técnicas Profesionales, las Instituciones Universitarias y las Escuelas Técnicas podrán ofrecer programas de Especialización y Maestría, que conducirán a los títulos de especialización técnica y maestría técnica solo si cuentan con acreditación institucional de alta calidad.

Artículo 10. El Sena podrá ofertar programas técnicos y tecnológicos, pero no harán parte de la oferta del sistema de educación superior y el título obtenido en los programas será expedido únicamente por el Ministerio del Trabajo. En ningún caso el Sena podrá ofertar educación posgradual.

## CAPÍTULO II

### Nuevo modelo de financiamiento de la educación superior

Artículo 11. Los objetivos progresivos del financiamiento de la educación superior son a corto plazo, lograr la matrícula cero en las IES del país; a mediano plazo, lograr el saneamiento del desfinanciamiento de la educación superior; y a largo plazo, garantizar un sistema de educación superior universal, incondicional y gratuito.

Artículo 12. Para garantizar la matrícula cero en todas las IES públicas del país, adiciónese en la próxima vigencia fiscal un rubro del 50 % del total de la destinación para las IES públicas de la vigencia fiscal anterior.

Estos recursos se entregarán de manera proporcional al porcentaje por concepto de matrícula de la autofinanciación de las IES e ingresarán a su base presupuestal.

Artículo 13. Con el fin de sanear el desfinanciamiento estructural de la educación superior y avanzar progresivamente hacia un sistema de educación superior universal, gratuito, individual, incondicional, de calidad y con bienestar, el CESU, con el apoyo técnico del MEN, definirá una regla de financiamiento de las IES públicas del país con base en los siguientes criterios:

1. Base presupuestal: Tómese como base presupuestal inicial de las IES públicas para el nuevo sistema de financiamiento de la educación superior, el monto total de la asignación que se le dará a cada IES en el primer año de vigencia de la presente ley, integrando la adición del 50% del presupuesto que será destinada a la matrícula 0.

2. Progresividad: Se establecerán metas anuales orientadas a garantizar la universalidad y gratuidad del derecho a la educación superior en un plazo no mayor a diez años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Los recursos orientados a garantizar la progresividad se convertirán, año a año, en base presupuestal y se repartirán de acuerdo con el número de estudiantes que ingresen a cada IES pública y a su complejidad.

3. Ajuste según Índice de Precios de la Educación Superior: La base presupuestal será ajustada anualmente de acuerdo al Índice de Precios de la Educación Superior (IPES). Este índice se conformará de acuerdo con una canasta educativa departamental que comprenda el conjunto y valor de los bienes y servicios necesarios para garantizar una educación superior de calidad. El IPES contará como mínimo con los siguientes componentes: recursos humanos, planta y recursos físicos, alumno, y gestión y administración del servicio. Dicha canasta será definida por los entes territoriales a nivel departamental de acuerdo con sus condiciones específicas y observando los criterios de Acreditación de Alta Calidad.

Los recursos provenientes por el ajuste según IPES serán distribuidos de acuerdo con la complejidad y las especificidades territoriales de cada IES pública, y su reconocimiento como instituciones acreditadas de alta calidad.

4. Gasto contracíclico: La regla de financiamiento tendrá un componente de gasto contracíclico orientado a aumentar el financiamiento de las IES públicas cuando la economía se aparte de su senda de crecimiento de largo plazo. En el caso de que el crecimiento económico real sea mayor a la senda de largo plazo, el gasto contracíclico aumentará en un 20% de la brecha estimada entre el crecimiento económico real y la senda de largo plazo.



Estos recursos se orientarán al financiamiento de proyectos de investigación e innovación en las IES públicas. En el caso de que el crecimiento real sea menor a la senda de largo plazo, el gasto contracíclico aumentará en un 20% de la brecha estimada entre el crecimiento económico real y la senda de largo plazo. Estos recursos se orientarán al financiamiento de programas de bienestar universitario que busquen disminuir la deserción estudiantil. Los recursos de gasto contracíclico se convertirán, año a año, en base presupuestal y se repartirán de acuerdo con la complejidad y las especificidades territoriales de cada IES pública.

5. No regresividad del financiamiento de la Educación Superior: En ningún caso la variación del presupuesto para las IES Públicas podrá ser negativo.

Parágrafo. El Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) deberá tomar en cuenta criterios sobre metas progresivas de cobertura, calidad educativa, universalidad del sistema de educación superior, investigación, extensión, complejidad, entre otros, a la hora de definir la fórmula de financiamiento de las IES Públicas.

Artículo Transitorio 14. *Saneamiento del desfinanciamiento*. El CESU definirá una fórmula decenal de saneamiento del desfinanciamiento estructural de la educación superior.

Artículo 15. *Sobre la financiación de IES privadas*. Las siguientes disposiciones regirán la educación superior privada en todas sus instituciones y modalidades:

a) Naturaleza: La educación superior privada por ningún motivo podrá constituirse con ánimo de lucro;

b) Costos: La determinación de los distintos costos de la educación superior privada debe basarse en estudios de necesidades y complejidades de cada una de las IES, así como en la capacidad económica de las familias colombianas. Los incrementos por encima del IPC de los mismos deben ser decididos por las IES, estar debidamente justificados frente al MEN y ser de conocimiento público;

c) Control y vigilancia: Para garantizar el cumplimiento de los principios de accesibilidad en las instituciones privadas, las comunidades educativas deberán participar de forma efectiva en el proceso de deliberación respecto al alza de matrículas;

d) No transferencia de recursos públicos a instituciones de educación superior privadas: Los particulares podrán fundar establecimientos educativos privados, pero en ningún caso se financiarán mediante la transferencia de recursos públicos.

Artículo 16. *Sistemas de financiación a la demanda*. A partir de la vigencia fiscal posterior a la promulgación de la presente ley, los programas de financiación a la demanda para formación en

pregrado se darán por terminados y los recursos liberados se destinarán en la financiación de la progresividad anotada en el Artículo 13 o en la Acreditación Institucional en Alta Calidad de las IES Públicas. Estos nuevos cupos serán focalizados para el ingreso de personas de estratos 1 y 2, con pruebas de ingreso o lo que haga sus veces, diferenciadas. Los lineamientos para la creación de los nuevos cupos y su financiamiento serán dictados por el CESU en el marco de su competencia para definir la fórmula de financiamiento de las IES públicas. Esta reglamentación tendrá que hacerse dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 17 *Transitorio*. El Estado garantizará los recursos necesarios para que los beneficiarios del Programa ser Pilo Paga, hasta la fecha de expedición de la presente ley, puedan terminar la totalidad de su periodo de estudios.

### CAPITULO III

#### Del régimen profesoral

Artículo 18. Para ser nombrado profesor de Instituciones de Educación Superior Estatales se requiere como mínimo poseer título de posgrado. Su incorporación se efectuará previo concurso público de méritos cuya reglamentación corresponde al cuerpo colegiado de dirección académica. Este cuerpo colegiado reglamentará los casos en que se pueda eximir del título a las personas que demuestren haber realizado aportes significativos en el campo de la técnica, el arte o las humanidades.

Parágrafo transitorio. A partir de la vigencia de la presente ley y por un término máximo de cuatro (4) años y de acuerdo a sus necesidades, las Instituciones de Educación Superior Estatales podrán vincular profesores sin título de posgrado, pero están obligadas a diseñar y poner en marcha un plan de capacitación profesoral que conduzca al cumplimiento de esa meta mínima de formación académica de los mismos.

Artículo 19. Los profesores podrán ser de dedicación exclusiva, de tiempo completo, de medio tiempo y de cátedra. La dedicación del profesor de tiempo completo a la Institución de Educación Superior pública será de cuarenta horas laborales semanales. </p>

Artículo 20. Los profesores de dedicación exclusiva, tiempo completo y medio tiempo están amparados por el régimen especial previsto en esta ley.

Artículo 21. Los profesores de cátedra son aquellos vinculados a las IES por un número máximo de nueve (9) horas semanales, para desempeñar cualquiera de las funciones esenciales de las mismas: docencia, investigación, proyección social. Su vinculación por horas debe obedecer a una necesidad de carácter académico, institucional de conocimientos especializados y

calificados que no pueden ser cubiertos por los profesores de planta y a la imposibilidad legal del profesor de vincularse de tiempo completo o de medio tiempo.

La remuneración por hora para los docentes así contratados es el cociente de dividir por cien (100) la remuneración mensual correspondiente a la dedicación de tiempo completo que acredite el docente, según el régimen salarial y prestacional vigente para los profesores de las universidades estatales.

Artículo 22. Los profesores ocasionales son aquellos vinculados a las IES con dedicación de tiempo completo o de medio tiempo, requeridos transitoriamente por la entidad para un período inferior a un año.

La vinculación transitoria de profesores en esta modalidad debe obedecer a circunstancias como el reemplazo de profesores de planta que se encuentre en licencia, año sabático, comisión de estudio, comisión para desempeñar un cargo administrativo, o en los casos de vacancia definitiva y solo mientras la institución convoca a concurso público de méritos para llenar la vacante u otra situación administrativa similar; o cuando se presente una necesidad académica temporal requerida y decidida por la institución, como los cursos intersemestrales, cursos especiales, entre otros.

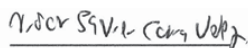
La aplicación abusiva de esta figura constituye causal de mala conducta.

Artículo 23. El régimen salarial y prestacional de los profesores de las Instituciones de Educación Superior estatales se regirá por la Ley 4ª de 1992, los Decretos Reglamentarios y las demás normas que la adicionan y complementan.

Artículo 24. Lo dispuesto en este capítulo se aplicará sin perjuicio de las situaciones jurídicas individuales consolidadas conforme a derecho.

Artículo 25. *Derogatoria.* Las disposiciones contenidas en el presente capítulo derogan los artículos 86 y 87 Ley 30 de 1992 y otras disposiciones que resulten contrarias.

Del honorable Representante,



Víctor Javier Correa Vélez.

Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
SUSTANCIACIÓN  
INFORME DE PONENCIA PARA  
PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 7 de junio de 2018

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 241 de 2018 Cámara, *por medio del cual se reforman algunas instituciones del Sistema Nacional de Educación Terciaria, se crea un nuevo sistema de financiación y se dictan otras disposiciones respecto a acreditación, titulación y régimen profesoral.*

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

Mediante Nota Interna número C. S. C. P. 3.6 - 126/ del 7 de junio de 2018, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



JAIR JOSÉ EBRATT DIAZ  
Secretario

**CONTENIDO**

Gaceta número 395 - viernes 8 de junio de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES	Págs.
ACTAS DE CONCILIACIÓN	
Acta de conciliación al proyecto de ley número 318 de 2017 cámara, 168 de 2016 senado, por medio de la cual se crea la comisión intersectorial como instancia que coordine y promueva programas y actividades que se desarrollen en las zonas del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano (PCCC) y se fortalezcan las estrategias y criterios que la Unesco definió para inscribirlo en la lista de patrimonio mundial.....	1
INFORMES OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Informe de objeciones presidenciales al proyecto de ley número 058 de 2016 cámara, 128 de 2017 senado, por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones. ....	8
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 241 de 2018 cámara, por medio del cual se reforman algunas instituciones del sistema nacional de educación terciaria, se crea un nuevo sistema de financiación y se dictan otras disposiciones respecto a acreditación, titulación y régimen profesoral. ....	19