



# 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 434

Bogotá, D. C., lunes, 18 de junio de 2018

EDICIÓN DE 44 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

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## INFORMES DE CONCILIACIÓN

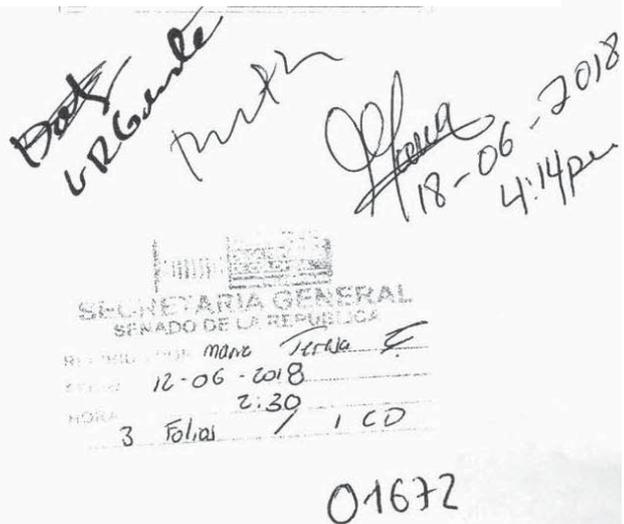
### INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 302 DE 2017 CÁMARA, 101 DE 2016 SENADO *por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia.*

Bogotá, junio 5 de 2018.

Senador  
**EFRAÍN CEPEDA SARABIA**  
Presidente Senado de la República  
Congreso de la República

H.R. Representante  
**RODRIGO LARA RESTREPO**  
Presidente Cámara de Representantes  
Congreso de la República

Respetados Presidentes,



### INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 302 DE 2017 CÁMARA, 101 DE 2016 SENADO

#### “POR LA CUAL SE BRINDAN CONDICIONES PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DEL ADULTO MAYOR EN COLOMBIA”

De acuerdo con la designación efectuada por las presidencias de la Cámara de Representantes y del Senado y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos integrantes de la comisión accidental de conciliación, nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las plenarios del Senado y de la Cámara de Representantes para continuar su trámite correspondiente, el texto conciliado del proyecto de ley en mención.

El presente Proyecto de Ley fue aprobado por la Plenaria de la Cámara el 17 de abril de 2018 y aprobado por la plenaria del Senado de la República el día 14 de junio de 2017.

Después de analizar el contenido de los textos aprobados en ambas corporaciones, hemos concluido que el texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, acoge lo debatido y aprobado en el Senado y mantiene el espíritu de la iniciativa.

Por lo anterior, hemos convenido en acoger en su totalidad el texto aprobado en Segundo Debate por la Plenaria de la Cámara de Representantes, así como el título aprobado por esta, considerando que las modificaciones realizadas complementaron y enriquecieron el contenido del mismo, resaltando la participación de todos los partidos en este proceso.

**TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 302 DE 2017  
CÁMARA, 101 DE 2016 SENADO**

**“Por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia”**

**El Congreso de Colombia,**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1º. Del objeto.** La presente ley establece que el valor de los auxilios o subsidios en dinero dirigidos y otorgados en beneficio del adulto mayor de que tratan los servicios sociales complementarios del Sistema de Seguridad Social o del Sistema de Protección Social en Colombia en vigencia de la presente ley o que llegaren a crearse podrán estar por encima del indicador de línea de pobreza que informe oficialmente el Departamento de Planeación Nacional o a la entidad que haga sus veces.

**ARTÍCULO 2º. Aplicabilidad, vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y derogan disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias. Su aplicación podrá regir progresiva y gradualmente durante las siguientes vigencias fiscales.

De los honorables Congresistas,



**ÁLVARO URIBE VÉLEZ**  
Senador de la República



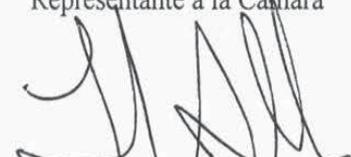
**NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF**  
Senadora de la República



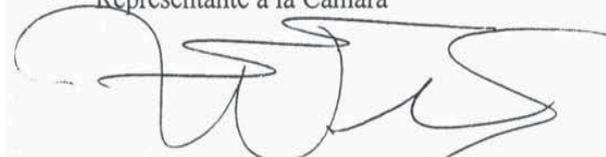
**JORGE IVÁN OSPINA GÓMEZ**  
Senador de la República



**SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS**  
Representante a la Cámara



**INTI RAÚL ASPRILLA REYES**  
Representante a la Cámara



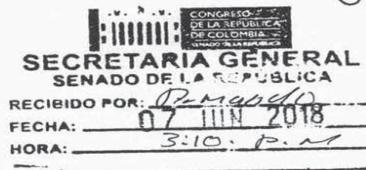
**WILSON CÓRDOBA MENA**  
Representante a la Cámara

**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., 07 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 No. 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 del Ley No. 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”

ADQUIERE LA DEMOCRACIA

Cr 7 Nro. 8-68 Oficinas 309B-310B Teléfono 3823399 – 3823397  
mail: [hugogonzalezmedina@gmail.com](mailto:hugogonzalezmedina@gmail.com) – [hugo.gonzalez@camara.gov.co](mailto:hugo.gonzalez@camara.gov.co)

*Hugo*  
18-06-2018

**PROPOSICION**

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 05 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 Hernández Medina*  
**Hugo Hernán González Medina**  
Representante a la Cámara

*Evert Bustamante García*  
**Evert Bustamante García**  
Senador de la República

*Diego Patiño Amariles*  
**Diego Patiño Amariles**  
Representante a la Cámara

*Carlo del Prado*

**TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 318/2017 CAMARA-168/2016**

**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 1°. 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 Colombiana y se dicten otras disposiciones.

**Artículo 2°. 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 3°. 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 4°. 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,

  
**Hugo Hernán González Medina**  
Representante a la Cámara

  
**Evert Bustamante García**  
Senador de la República

  
**Diego Patiño Amariles**  
Representante a la Cámara



**INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 328 DE 2017  
CÁMARA, 182 DE 2016 SENADO**

*por medio del cual la Nación se vincula a la celebración del bicentenario de la campaña  
libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá. DC. Junio 12 de 2018

Honorable Senador de la República,  
**EFRAÍN CEPEDA SARABIA**  
Presidente Senado de la República  
Congreso de la República

Honorable Representante a la Cámara,  
**RODRIGO LARA RESTREPO**  
Presidente Cámara de Representantes  
Congreso de la República

**Asunto: Informe de Conciliación al Proyecto de Ley N° 328 de 2017 Cámara –  
182 de 2016 Senado “Por medio del cual la Nación se vincula a la celebración  
del Bicentenario de la campaña libertadora de 1819, y se dictan otras  
disposiciones”**

Respetados Presidentes,

Conforme a la designación efectuada por la honorables Presidencias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República de Colombia y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ta de 1992, los suscritos integrantes Conciliadores del informe final al proyecto de Ley denominado en el asunto del presente documento, nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las plenarias de Cámara de Representantes y Senado de la República, el presente Informe de Conciliación *al Proyecto de Ley N° 328 de 2017 Cámara – 182 de 2016 Senado “Por medio del cual la Nación se vincula a la celebración del Bicentenario de la campaña libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones”* para que continúe su tránsito correspondiente ~~conforme lo dispone~~ la Ley.

	
PRESIDENCIA	
13 JUN 2018	
RECIBE:	<i>Jay Silla</i>
HORA:	2:50 RADICADO No. 1253

*R/10/10/18  
13/06/18  
4:09 PM*

El presente proyecto de Ley fue aprobado por la plenaria de Cámara de Representantes el día Cinco (05) de Junio de 2018. En la plenaria de Senado de la República fue aprobado el día Veinte (20) de junio de 2017.

Después de analizar el contenido de los textos aprobados en ambas corporaciones, hemos llegado a la conclusión que frente al texto aprobado por la Plenaria de Cámara de Representantes, este, acoge a plenitud los criterios debatidos y aprobados en el Senado de la República, manteniendo el espíritu de la iniciativa.

Por obedecer a un proyecto de cualidades intrínsecas a la celebración del Bicentenario de la independencia de la República de Colombia, consideramos acoger el texto aprobado en segundo debate por la Plenaria de la Cámara de Representantes, así como del título aprobado por esta corporación, considerando que las modificaciones realizadas complementan, enriquecen y fortalecen el contenido del mismo, resaltando la participación de las diferentes bancadas de cada uno de los partidos en el trámite efectuado.

#### TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY N° 328 DE 2017 CÁMARA – 182 DE 2016 SENADO

**“Por medio del cual la Nación se vincula a la celebración del Bicentenario de la campaña libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones”**

*El Congreso de Colombia*

DECRETA

**Artículo 1°. Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto vincular a la Nación en la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, a su vez, se rinde homenaje y declara patrimonio cultural de la Nación a los municipios que hicieron parte de la **Ruta Libertadora**.

**Artículo 2°. Declaratoria de los municipios beneficiarios.** Declárese a los municipios que hicieron parte de la ruta libertadora beneficiarios de los planes, programas y obras de desarrollo definidos en esta ley, exaltando su valor patriótico y aporte histórico para la Patria.

Arauca, Tame, Hato Corozal, Paz de Ariporo, Pore, Támara, Nunchía, Paya (Morcote), Pisba, Labranzagrande, Socotá (Pueblo Viejo-Quebradas), Socha, Tasco, Beteitiva, Corrales, Gámeza, Tutazá, Belén, Cerinza, Santa Rosa de Viterbo, Corrales, Tibasosa, Busbanzá, Floresta, Duitama (Bonza), Paipa (Pantano de

Vargas), Tópaga, Toca, Chivatá, Soracá, Tunja -(Puente de Boyacá)-Ventaquemada, Villapinzón, Chocontá, Suesca, Gachancipá, Tocancipá, Chía (Puente del Común) y el Centro Histórico de Bogotá, pertenecientes a la ruta de la Campaña Libertadora de 1819.

**Artículo 3°. Autorización.** Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con la Constitución Política y de la legislación vigente, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias para ejecutar las disposiciones contenidas en la presente ley.

**Artículo 4°. Fundamentación de los planes.** Los planes y programas que se establecen en la presente ley, y frente a los cuales el Gobierno nacional tiene autorización para incluir en las próximas vigencias presupuestales, tendrán fundamentación técnica en las Secretarías de Planeación de los departamentos para que guarden coherencia con los planes departamentales de Desarrollo.

**Artículo 5°. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones aquí contenidas serán aplicables a los municipios descritos en el artículo 2° de la presente ley en acatamiento a las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

**Artículo 6°. Monumentos.** Además de las obras y acciones que implica esta declaratoria, se autoriza al Gobierno nacional para disponer las correspondientes apropiaciones presupuestales para la remodelación y embellecimiento de los monumentos del Pantano de Vargas, el Puente de Boyacá, el Parque de los Mártires y el Bosque de la República en Tunja y de lo existentes a lo largo de la Ruta de la Campaña Libertadora de 1819, en concordancia con los planes especiales de manejo y protección que estén vigentes (que se estén reformando) o que deban realizarse a cargo del Ministerio de Cultura.

**Artículo 7°. De la Ruta Libertadora.** Corresponde al trayecto por las respectivas poblaciones donde tuvieron resguardo las tropas bolivarianas, durante la Campaña Libertadora emprendida por Simón Bolívar a principios de 1819 para liberar la Nueva Granada (actual Colombia) del dominio español y para la fundación de la primera república de Colombia conocida comúnmente como la Gran Colombia.

**Artículo 8°. Planes y programas.** El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales los siguientes planes y programas para la protección especial del paisaje, las fuentes de agua, ríos, bosques y páramos, la flora y fauna silvestre, en todos los municipios beneficiarios de la presente ley. Se establecerán en sus planes de desarrollo una política pública

ambiental para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos y la política forestal.

a) *Plan piloto de tecnología, ciencia e innovación.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para investigación y desarrollo de programas de fomento y consolidación del sector económico y la instalación de la fibra óptica en los municipios beneficiarios de esta ley. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación serán los encargados de coordinar este plan.

b) *Plan piloto para la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a la educación.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para la dotación de tableros digitales interactivos, computadores, tabletas digitales y demás equipos informáticos, gratuidad en el servicio de banda ancha, capacitación de directivos docentes, docentes, administrativos y programas de apropiación digital en las instituciones educativas del sector público de los municipios señalados en el artículo 2 ° de la presente ley. Los ministerios de Educación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones coordinarán este plan.

c) *Programa de infraestructura en educación.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para la construcción de megacolegios, recuperación de plantas físicas y equipamiento de bibliotecas y laboratorios de las instituciones educativas del sector público de los municipios por donde se realizó la Campaña Libertadora de 1819. El Ministerio de Educación coordinará este programa en cooperación con las respectivas entidades territoriales.

En el caso de construcción de nuevas aulas e instituciones educativas, estas llevarán nombres alusivos a la gesta libertadora.

d) *Programa de incentivos.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para crear programas de incentivos para el desarrollo del sector agropecuario que incluya vivienda digna para el campesino, facilidad de acceso a la educación superior por parte de los bachilleres que residan y laboren en el campo, crédito de fomento y promoción de la agroindustria. Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Educación coordinarán este programa.

e) *Programa de ampliación y mejoramiento de la estructura vial.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones

presupuestales recursos para la construcción del ferrocarril que intercomunique a los departamentos de la zona centro-oriental del país. El Ministerio de Transporte coordinará este programa, para lo cual deberá interactuar con la Región Administrativa y de planeación Especial (RAPE) de la zona central del país y el Ministerio de Minas y Energía.

f) *Plan integral de mejoramiento social en los municipios descritos en el artículo 2° de la presente ley.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para la construcción de vivienda urbana y rural, saneamiento básico en lo urbano y rural y mejoramiento de las condiciones de infraestructura y dotación biomédica de las instituciones integrantes de la red de salud. Los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio; Agricultura y Desarrollo Rural y Salud coordinarán este programa.

La construcción de vivienda urbana y rural que se realice en este plan deberá guardar relación con los lineamientos de la política pública de vivienda.

g) *Programa de fortalecimiento turístico.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para la promoción empresarial del sector y la pavimentación de los anillos o circuitos turísticos de cada departamento. Los Ministerios de Comercio Exterior, Industria y Turismo y Transporte coordinarán este programa.

h) *Programa de protección ambiental.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para la protección de los recursos naturales no renovables, al igual que las zonas de páramos y la biodiversidad. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible coordinará la este programa en interacción con la Región Administrativa y de Planeación Especial, RAPE, de la zona central del país.

i) *Programa de capacitación y asistencia técnica y apoyo a la pequeña minería.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para brindar capacitación y asistencia técnica a la pequeña minería. El Ministerio de Minas y Energía coordinará este programa.

j) *Plan de apoyo a docentes.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para que los docentes de los municipios descritos en el artículo 2 de la presente ley adelanten estudios de maestría y doctorado. El Ministerio de Educación coordinará este programa en cooperación con las respectivas entidades territoriales.

k) *Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP)* del Bien de Interés Cultural (BIC) Capilla San Lázaro, Piedra de Bolívar, Loma de Los Ahorcados y su zona de influencia, ubicado en la ciudad de Tunja.

l) *Plan de producción de documentación histórica.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para la edición o reimpresión de documentos escritos, elaboración de documentales sobre la Campaña Libertadora para ser entregados a las instituciones educativas y bibliotecas públicas del país. Los documentales deberán ser difundidos por los medios de difusión y portales del Estado. Para el efecto se integrará una Comisión Asesora que será la encargada de coordinar este trabajo; de esta comisión harán parte los ministros de Educación, Cultura y TIC o sus delegados, un representante de las universidades públicas de cada departamento y un delegado de la Academia Colombiana de Historia y de cada una de las Academias de Historia de los cuatro departamentos.

m) *Plan Conmemorativo.* Bajo la dirección del Ministerio de Cultura y en coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa, las Gobernaciones de los departamentos a los que hoy pertenecen los municipios por donde se adelantó la Campaña Libertadora, y que están descritos en el artículo 2° de la presente ley, se realizarán eventos conmemorativos según cronograma que para el efecto se establezca, coincidentes con las fechas de las acciones significativas de esta gesta emancipadora. Dentro de dicha programación se incluirán exposiciones artísticas, conciertos y simulacros de las batallas del Pantano de Vargas y el Puente de Boyacá. El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para tal efecto. Dentro del programa se incluirá la cumbre de Presidentes de las Repúblicas de Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Panamá y Colombia el 7 de agosto del 2019 en el Puente de Boyacá.

n) *Plan de difusión conmemorativa.* Bajo la dirección del Ministerio de Cultura y en coordinación con las autoridades de los entes territoriales perteneciente a la Ruta de la Libertad se realizará una amplia difusión de esta conmemoración, tanto a nivel nacional como internacional.

Parágrafo. Los planes y programas contenidos en los numerales del a) al k) del artículo anterior deberán ser definidos en la reglamentación correspondiente con base en propuestas que para el efecto elaborarán y presentarán al Gobierno nacional las Secretarías de Planeación de cada departamento donde están ubicados los municipios descritos en el artículo 2° de la presente ley dentro de los tres meses siguientes a la expedición de la presente ley.

**Artículo 9°. Comisión Especial Ruta Libertadora.** Créase una Comisión Especial encargada de apoyar al Gobierno nacional en el estudio y proceso de ejecución de los planes y programas, proyectos y acciones para la conmemoración del Bicentenario de la Campaña Libertadora que habrá de celebrarse en el año 2019.

Esta Comisión, además de lo establecido en el inciso anterior, realizará un acompañamiento y seguimiento a la ejecución de los recursos destinados para el Fondo Cultural que se establece en el artículo 13 de la presente ley.

**Artículo 10. Integración de la Comisión Especial Ruta Libertadora.** La Comisión estará integrada por:

- a) El Presidente de la República o su delegado, quien la presidirá;
- b) Los ministros de Cultura, Educación, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, medio ambiente y desarrollo sostenible y Defensa; o sus delegados;
- c) Un Senador y un Representante a la Cámara, designados por las mesas directivas de cada corporación;
- d) Los Gobernadores de los cuatro departamentos;
- e) El Alcalde de Bogotá;
- f) Y el Presidente de la Academia Colombiana de Historia.

**Artículo 11. Junta de Seguimiento.** Para adelantar las labores de promoción y seguimiento a la ejecución de la presente ley, en cada departamento se conformará una Junta Bicentaria con el objeto de hacer seguimiento a la ejecución de las disposiciones contenidas en esta ley.

**Artículo 12. Conformación de la Junta de Seguimiento.** Está integrada por: el Gobernador, quien la presidirá; un delegado del Presidente de la República; un Senador y un representante a la Cámara, designados por las mesa directiva de la corporación respectiva; el rector de una universidad, designado por los rectores de las universidades existentes en cada jurisdicción departamental; un representante de la Academia de Historia, un representante de las Cámaras de Comercio de la jurisdicción de la Ruta de la Libertad, designado por consenso entre los Presidentes de las mismas; un representante de las organizaciones cívicas de la jurisdicción de la Ruta de la Libertad, designado por los presidentes de estas, quien actuará como Secretario Ejecutivo de la Junta y un representante de los alcaldes de la Ruta de la Libertad.

**Artículo 13. Del Fondo Cultural Ruta Libertadora.** Créase un Fondo Cultural con personería jurídica, denominado *Ruta Libertadora*, que tiene por fin contribuir a la ejecución de lo dispuesto en la presente ley, el Fondo estará conformado por los aportes, directos del tesoro nacional y los aportes del sector privado.

**Artículo 14. De la Administración del Fondo Cultural Ruta Libertadora.** Corresponde a la entidad que determine el Gobierno nacional la administración del Fondo Cultural *Ruta Libertadora*.

**Artículo 15. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



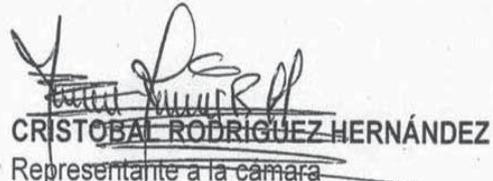
JORGE HERNANDO PEDRAZA GUTIÉRREZ  
Senador de la República



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES  
Representante a la Cámara



LEON RIGOBERTO BARÓN NEIRA  
Senador de la República



CRISTÓBAL RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ  
Representante a la cámara

**INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY 118 de 2016 SENADO,  
290 DE 2017 CÁMARA "Por medio de la cual se rinde honores a la memoria y  
obra del expresidente Julio Cesar Turbay Ayala, con ocasión del primer  
centenario de su natalicio"**

Bogotá, D. C., 18 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

Ciudad

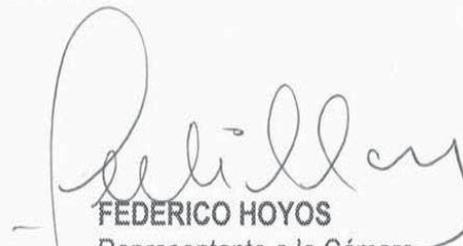
Respetados Presidentes:

De acuerdo con la designación efectuada por las Presidencias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senador y Representante integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación, nos permitimos presentar a consideración de las plenarios del Senado y de la Cámara de Representantes, para continuar su trámite correspondiente, el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia.

En tal sentido, y después de efectuar el estudio y discusión de la iniciativa, hemos decidido acoger en su totalidad el texto del articulado aprobado en segundo debate por la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes.



**PAOLA ANDREA HOLGUÍN**  
Senadora



**FEDERICO HOYOS**  
Representante a la Cámara

**TEXTO DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY 118 de 2016 SENADO, 290 DE 2017 CÁMARA “Por medio de la cual se rinde honores a la memoria y obra del expresidente Julio Cesar Turbay Ayala, con ocasión del primer centenario de su natalicio”**

**Artículo 1°.** La República de Colombia honra la memoria y obra del expresidente de la República doctor Julio César Turbay Ayala, al cumplirse el primer centenario de su nacimiento, ocurrido en Bogotá el 18 de junio de 1916.

**Artículo 2°.** Autorícese al Gobierno nacional y al Congreso de la República para rendir honores al expresidente Turbay Ayala, en acto especial y protocolario, cuya fecha, lugar y hora serán programados por la Mesa Directiva del honorable Senado de la República, en el cual contará con la presencia de altos funcionarios del Gobierno nacional, miembros del Congreso de la República y demás autoridades locales y regionales.

**Parágrafo.** Copia de la presente ley será entregada a los familiares del expresidente Turbay Ayala, en letra de estilo y en el acto especial y protocolario de que trata el presente artículo.

**Artículo 3°.** Se institucionaliza el día 18 de junio de cada año como la fecha en la que la nación, a través del Ministerio del Interior, rinda honores y honre la memoria del expresidente Julio César Turbay Ayala, en actos públicos y con amplia difusión nacional.

**Artículo 4°.** El Ministerio de Cultura, por sí mismo o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, erigirá dos (2) bustos en bronce del expresidente Julio César Turbay Ayala, los cuales serán ubicados en el Centro de Convenciones de Cartagena el cual lleva su nombre y en un lugar destacado del Capitolio Nacional.

**Artículo 5°.** Encárguese a la Biblioteca Nacional y al Archivo Nacional General de la Nación, la recopilación, selección y publicación en medio físico y/o digital, de las obras, discursos y escritos políticos del expresidente Julio César Turbay Ayala. Una vez la información sea recopilada y digitalizada, deberá ser compartida al Banco de la República para que, a través de su Biblioteca Virtual, se actualice y enriquezca la información ya existente del ex presidente.

**Artículo 6°.** Con base en la compilación señalada en el artículo anterior, se autoriza al Gobierno nacional para que a través del Ministerio de Cultura se publique un libro biográfico e ilustrativo del expresidente Julio César Turbay Ayala, con el fin de que se distribuya un ejemplar para cada una de las bibliotecas públicas dentro del territorio nacional.

**Artículo 7°.** Encárguese a la Agencia Nacional de Televisión (ANTV), la producción y emisión de un documental que recoja la vida y obra del expresidente Julio César Turbay Ayala, el cual será transmitido por el Canal Institucional y Señal Colombia.

**Artículo 8°.** El Presidente de la República designará un comité especial que se creará con el fin de garantizar la planeación, organización y seguimiento de los eventos y obras que se llevarán a cabo por parte de las entidades autorizadas y encargadas de cada actividad para el cumplimiento de la presente ley.

**Artículo 9°.** Autorícese al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias, con el fin de que se lleve a cabo el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley, autorización que se extiende a la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la nación y las otras entidades a las cuales se han delegado las respectivas gestiones.

**Artículo 10°.** Las obras y actividades establecidas en la presente ley se deberán ejecutar dentro del año siguiente a su entrada en vigencia.

**Artículo 11°.** La presente ley rige a partir de su publicación.

  
**PAOLA ANDREA HOLGUÍN**  
Senadora

  
**FEDERICO HOYOS**  
Representante a la Cámara

## 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, 07 de junio de 2018**

Doctores

**Efraín Cepeda Sarabia**

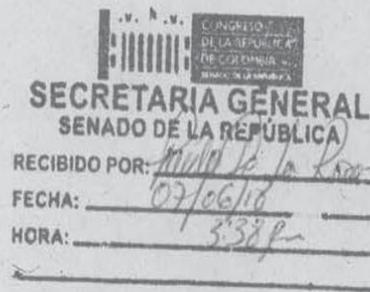
Presidente del Senado de la República

**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

*[Handwritten signature]*  
18-06-2018  
4:44pm  
ley 5ª

## 1.1. Violación de los artículos 1, 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 1, 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 ésta 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*

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

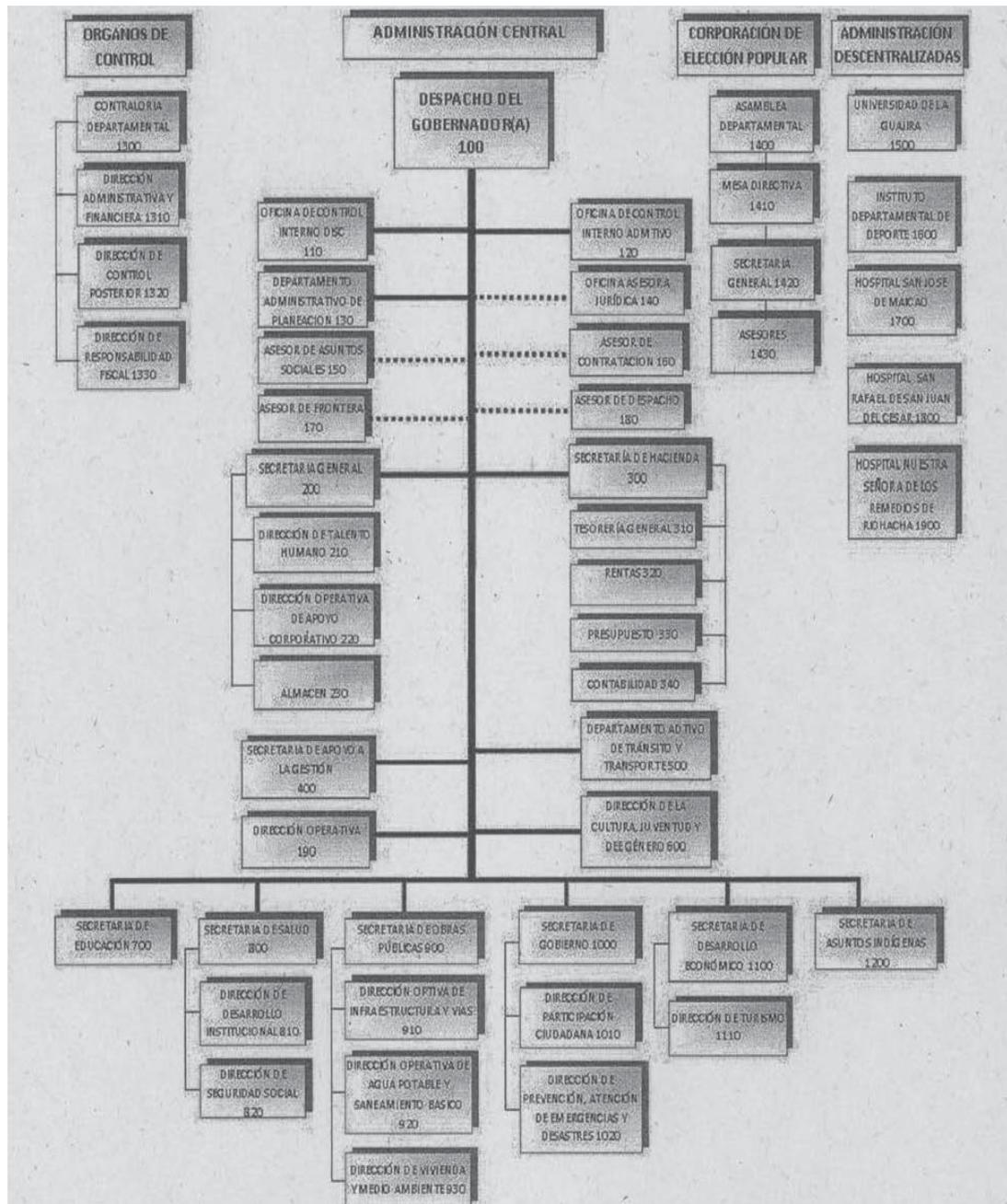
*Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.*

*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.



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; ésta última que se nacionalizó mediante la Ley 34 de 1967<sup>2</sup>, en uso de las competencias

<sup>2</sup> Vigente actualmente sin derogatorias o inexecutable, 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.

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 éste. 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 trasgrede el artículo 150 – 7, ni el artículo 300 Ibídem, ya que al nacionalizarse la Universidad de La Guajira, ésta 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 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.

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

### **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, ésta 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 (art. 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

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

prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación.

Además, al 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 apropiar 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 como el legislador autoriza al Gobierno para incorporar dentro del presupuesto y a través del Ministerio

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

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” (CP art. 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”*.

<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. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, D. C. 2014.

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"*.

#### **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 exime 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 3 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) 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,*

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

*las autoridades pueden utilizar medidas de acción positivas que beneficien 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 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 encuentran 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 Wayúu 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

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

<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>

fortalecer y adquirir estrategias para la creación de programas académicos atractivos y necesarios para el desarrollo de la población perteneciente a la etnia Wayúu.

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 ésta 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"*.

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, 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.

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

## 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 si 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.

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

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 los 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

### 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 de 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. Dr. 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 a 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. Dr. Alejandro Martínez Caballero).*

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

*Vale aclarar que la categoría entes universitarios autónomos creada por el legislador a través de la Ley 30 de 1992, no fue incluida en el actual Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que no impide que el legislador, en desarrollo de las competencias que le son propias, pueda producir normas orgánicas de presupuesto aplicables a las universidades del Estado, siempre y cuando con sus decisiones no desvirtúe su condición de órganos autónomos dotados de esa condición por el constituyente. Mientras tanto, a las universidades del Estado les serán aplicables, en materia presupuestal, prioritariamente las disposiciones de la Ley 30 de 1992 y aquellas de la ley orgánica de presupuesto que no desvirtúen el núcleo esencial de su autonomía. (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 contradice, como quedó demostrado, los mandatos de la Constitución, pues ella previó en el artículo 113 la existencia de órganos del Estado autónomos e independientes, que por su naturaleza y funciones no pueden integrarse a ninguna de las Ramas del Poder Público.*

*Es claro que el legislador, en cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento superior y con el fin de no desvirtuar aquellas instituciones que no obstante nutrirse total o parcialmente de recursos del Estado, requieren para su funcionamiento y para el cumplimiento de sus objetivos esenciales del reconocimiento de su condición de entes autónomos, les dio a estas, a través de leyes especiales, normas para el manejo de sus respectivos presupuestos, los cuales globalmente deben quedar incluidos en la respectiva ley de*

*apropiaciones, pues dada su naturaleza no pueden estar supeditadas para su normal desempeño, a las directrices y mandatos diseñados para las entidades descentralizadas y específicamente para los establecimientos públicos, los cuales si integran las ramas del Poder Público”.*

## 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 1°.** *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.

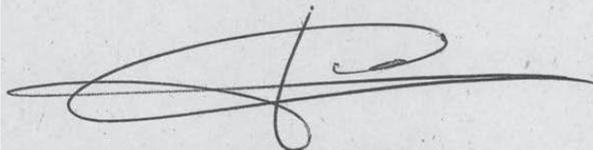
**Artículo 2°.** A partir de la vigencia de la presente ley, la Universidad de La Guajira se transformará en un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera,

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

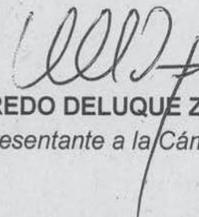
**Artículo 3°.** El Gobierno nacional por conducto del Ministerio de Educación y de los organismos de Planeación, incluirá dentro del presupuesto nacional las partidas o apropiaciones necesarias para el funcionamiento y dotación de la Universidad de La Guajira, las cuales no podrán ser inferiores a las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

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

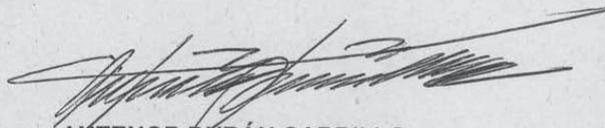
Atentamente,



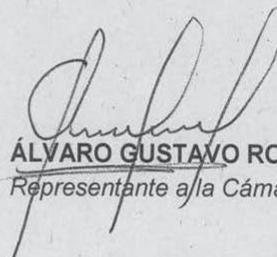
**JUAN SAMY MERHEG MARÚN**  
*Senador de la República*



**ALFREDO DELUQUE ZULETA**  
*Representante a la Cámara*



**ANTENOR DURÁN CARRILLO**  
*Representante a la Cámara*



**ÁLVARO GUSTAVO ROSADO**  
*Representante a la Cámara*

## CONTENIDO

Gaceta número 434 - Lunes, 18 de junio de 2018

### SENADO DE LA REPÚBLICA INFORMES DE CONCILIACIÓN

	Págs.
Informe de conciliación al proyecto de ley número 302 de 2017 Cámara, 101 de 2016 Senado, por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia.....	1
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.....	4
Informe de conciliación al Proyecto de ley número 328 de 2017 Cámara, 182 de 2016 Senado, por medio del cual la Nación se vincula a la celebración del bicentenario de la campaña libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones .....	9
Informe de conciliación al Proyecto de ley número 118 de 2016 Senado, 290 de 2017 Cámara, por medio de la cual se rinde honores a la memoria y obra del expresidente Julio César Turbay Ayala, con ocasión del primer centenario de su natalicio.....	17

### 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.....	20
--	----