



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 384

Bogotá, D. C., miércoles, 26 de abril de 2023

EDICIÓN DE 53 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### ENMIENDAS

#### ENMIENDA AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2022 CÁMARA

*por la cual se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992, implementando mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 25 de abril de 2023

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes.

**Referencia:** Enmienda al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 247 de 2022 Cámara, por la cual se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992, implementando mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, y se dictan otras disposiciones.

Cordial saludo,

Siguiendo el artículo 161 de la Ley 5ª de 1992, según la cual 'serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto, o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto', me permito presentar enmienda a la totalidad del informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 247 de 2022 Cámara, por la cual se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992, implementando mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, y se dictan otras disposiciones.

Esto considerando que el error en la redacción alrededor de los numerales a los cuales hace referencia la aplicación de mecanismos de democracia universitaria vinculante en la conformación del Gobierno Universitario, implica el cambio total del espíritu del proyecto. Ante esto, a continuación, se presenta el informe de ponencia con las correcciones pertinentes, tanto en el pliego de modificaciones con respecto al articulado vigente, como en la propuesta de articulado para ser debatido en la plenaria de la Cámara de Representantes.

Atentamente,

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
COORDINADOR PONENTE

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2022 CÁMARA

*por la cual se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992, implementando mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 1º de diciembre de 2022

Doctor

RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN

Secretario Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Ciudad.

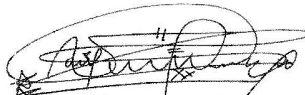
**Referencia:** Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 247 de 2022 Cámara, por la cual se modifica parcialmente

*la Ley 30 de 1992, implementando mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo,

En cumplimiento del honroso encargo conferido por la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, someto a consideración de la plenaria el Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 247 de 2022 Cámara, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992, implementando mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,



JAIMÉ RAÚL SALAMANCA TÓRRES  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
COORDINADOR PONENTE

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2022 CÁMARA

*por la cual se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992, implementando mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, y se dictan otras disposiciones.*

#### I ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 247 de 2022, fue presentado por el suscrito Representante a la Cámara por el departamento de Boyacá: Jaime Raúl Salamanca Torres, con el fin de que la elección de los Representantes de las directivas académicas, de los docentes, de los egresados, de los estudiantes, de los exrectores universitarios integrantes de los Consejos Superiores Universitarios de las universidades estatales u oficiales, así como el Rector de las mismas, responda a mecanismos de democracia universitaria.

El 23 de noviembre de 2022, se surtió el primer debate de la iniciativa en Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, siendo aprobada por unanimidad de los Representantes asistentes.

Ahora bien, en cumplimiento de la designación efectuada por la Comisión, procedo a rendir ponencia para dar segundo debate al proyecto de ley *“por la cual se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992, implementando mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, y se dictan otras disposiciones”*, en los siguientes términos:

## II. MARCO NORMATIVO

### 2.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

Esta iniciativa se sustenta y relaciona directamente con cinco artículos constitucionales, los cuales se recuperan a continuación

**Artículo 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

**Artículo 69.** *Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.*

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas para la educación superior.

**Artículo 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

**Artículo 150.** *Corresponde al Congreso hacer las leyes.* Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformular y derogar las leyes.
23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

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

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

En virtud de los anteriores, es posible señalar que el Congreso de la República tiene la potestad de reformar las leyes, ejercicio que se propone en esta iniciativa, al modificar las disposiciones de la Ley 30 de 1992. Así también, se expone cómo este proyecto no se enmarca dentro de aquellos que requieren de la iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, siendo

que la regulación de la prestación de los servicios públicos no tiene este requisito.

Se recuerda entonces, cómo la educación, siguiendo las disposiciones constitucionales, es un derecho de la persona, pero también es un servicio público que tiene una función social, por lo que se responde a lo facultado en el numeral 23 del artículo 150 superior.

Finalmente, en virtud del artículo 69, que establece el principio de la autonomía universitaria, señala cómo las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. Es importante señalar en este punto la congruencia de este proyecto de ley con esta disposición constitucional, siendo que la facultad de las universidades de darse sus propias directivas y regirse por sus estatutos **debe concordar con las disposiciones expuestas en la ley.**

Por lo mismo, evidenciando las modificaciones propuestas por el proyecto a los artículos 64 y 66, es posible señalar que la disposición expuesta por la ley será, tras la expedición eventual del nuevo texto, la de **la adopción de mecanismos de democracia universitaria.** Sin embargo, esto no dictamina la forma particular de cada Universidad Estatal u Oficial deberá determinar sus directivas, sino que añade una nueva disposición mediante la ley, la cual deben atender los planteles educativos, y que, en el marco de su autonomía, implementarán de manera específica para cada caso en sus estatutos, mediante mecanismos internos. **La reglamentación de los estatutos continúa siendo una potestad de las universidades estatales u oficiales, en virtud del principio constitucional de la autonomía universitaria.**

## 2.2. FUNDAMENTOS LEGALES

Además de los principios constitucionales relacionados anteriormente, se recuperan diferentes disposiciones inscritas en la **Ley 30 de 1992** [Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior], las cuales aterrizan y desarrollan los conceptos de la autonomía. Esto se hace con el fin de exponer la concordancia de estos con la modificación propuesta por el presente proyecto. Los artículos recuperados son

**Artículo 28.** La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, **reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas,** crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

**Artículo 29.** La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de

las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente ley en los siguientes aspectos:

- a) Darse y modificar sus estatutos;
- b) Designar sus autoridades académicas y administrativas;
- c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos;
- d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión;
- e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos;
- f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes;
- g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

**Artículo 62. La dirección de las universidades estatales** u oficiales corresponde al **Consejo Superior Universitario,** al Consejo Académico y al **Rector.**

Cada universidad adoptará en su estatuto general una estructura que comprenda, entre otras, la existencia de un Consejo Superior Universitario y un Consejo Académico, acordes con su naturaleza y campos de acción.

**Parágrafo.** La dirección de las demás instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad, corresponde al Rector, al Consejo Directivo y al Consejo Académico. La integración y funciones de estos Consejos serán las contempladas en los artículos 64, 65, 68 y 69 de la presente ley.

Estas disposiciones refuerzan la importancia que tiene el principio constitucional de autonomía universitaria, siendo que las universidades poseen el derecho de darse y modificar sus estatutos, así como de designar sus autoridades académicas. Esto incluye a los miembros del Consejo Superior Universitario, así como al Rector de las universidades estatales. Por lo mismo, el proceso de designación y por ende la constitución de los estatutos que lo desarrollan, son una potestad exclusiva de las universidades.

Sin embargo, como bien lo expuso el artículo 69 constitucional, dicha autonomía se corresponde con los lineamientos expresados por el legislador. El proyecto entonces incluye entre esos lineamientos la inclusión del imperativo de utilización de mecanismos de democracia universitaria en la determinación de los procesos de designación, sin que esto signifique que un ente externo a la universidad como tal modifique los estatutos, con el fin de que se cumpla con los lineamientos, sino que debe ser **la universidad, en el marco de su autonomía, que modifique y desarrolle estos procesos** con el fin de corresponderles a las disposiciones de la rama legislativa.



### 2.3. FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES

Recordando que la jurisprudencia constitucional es considerada como una fuente formal y material del derecho en el sistema jurídico colombiano, teniendo fuerza vinculante en las decisiones de las autoridades judiciales y administrativas, se recuperan tres sentencias a continuación, las cuales abordan el principio de la autonomía universitaria, así como sus límites.

#### **Sentencia número U-216/21<sup>1</sup>**

Esta sentencia, entre otras cosas, aborda el alcance y los límites del principio de autonomía universitaria, señalando que esta garantía se define como la *capacidad de autorregulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior. Una de las dimensiones de la autonomía universitaria es la organización interna (política y administrativa) que, junto a las demás facultades de autogestión, les dan a las entidades de educación superior la capacidad para desarrollar su objeto en relación con el conocimiento y con el aporte a la sociedad.*

*En la Sentencia SU-115 de 2019, la Corte Constitucional determinó que el autogobierno (para gestionar, administrar y autoverificar) se concreta en los estatutos de la universidad. Estos recogen los mecanismos diseñados para la toma de decisiones sobre la comunidad universitaria o sobre cualquiera de sus miembros, como expresión de voluntad universitaria.*

*Además, dicha voluntad requiere de la existencia de autoridades establecidas en garantía del pacto social interno entre los integrantes de la comunidad universitaria y del pacto social externo entre la comunidad nacional y la universitaria. Las autoridades solo pueden reflejar este doble pacto cuando hayan llegado a dirigir a la comunidad mediante el principio de participación democrática y se afiancen en la participación de la comunidad universitaria en relación con las determinaciones que le conciernen.*

*La autodeterminación administrativa o política de las instituciones de educación superior supone que a ellas les corresponde su autorregulación filosófica y administrativa. En consecuencia, la Constitución les autoriza a: i) crear y modificar los estatutos universitarios; ii) diseñar los mecanismos de elección, designación y períodos de sus directivos y administradores; iii) fijar los programas académicos, los planes de estudio y las actividades docentes, científicas y culturales; iv) precisar los mecanismos de selección docente y estudiantil; v) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y vi) administrar los bienes y recursos de la institución.*

***El régimen particular de las universidades públicas establece condiciones especiales para***

***ellas en cuanto a la organización y la elección de directivas, como del personal docente y administrativo. Además, establece el estatuto básico u orgánico y las normas que se deben aplicar para su creación, reorganización y funcionamiento y que los reglamentos internos de las universidades estatales deben observar las normas que lo componen, sin perjuicio de la autonomía universitaria.***

*La dirección de las universidades públicas está a cargo del Consejo Superior universitario, del Consejo Académico y del Rector. Estas instituciones internas deben representar al Estado y a la comunidad académica y garantizar en dichos escenarios decisionales la efectividad de los derechos políticos, derivados del principio de participación democrática.*

*En cumplimiento de los preceptos fijados por la misma universidad, la designación del Rector es central para el desarrollo de su actividad y para la concreción de esa garantía. De modo que depende enteramente de las reglas previstas por la comunidad universitaria para que pueda ser elegido.*

*En conclusión, la autonomía universitaria contempla el derecho de los entes de educación superior de darse su propio reglamento y establecer las condiciones de acceso a los cargos directivos. En cumplimiento de esta premisa, se deben respetar los límites constitucionales y legales que orientan el ejercicio de dichos postulados en los escenarios de decisión democrática que se dan dentro de esas instituciones.*

Esta sentencia da algunas claridades que apoyan la determinación de generar unos lineamientos generales alrededor de la necesidad de implementar mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección tanto de los rectores como de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, en las universidades estatales. El primero de estos señala como el **autogobierno universitario**, concretado en los estatutos, deben responder a la **expresión de la voluntad universitaria**.

Del mismo modo, se recuerda cómo, implícito en el concepto de autonomía universitaria está el diseñar los mecanismos de elección, designación y períodos de sus directivos. Con la modificación propuesta, esta sigue siendo competencia de las universidades, las cuales, a pesar de tener que adaptarse al lineamiento de democracia universitaria planteada por el legislador, el diseño de los diferentes mecanismos sigue siendo una competencia propia de los planteles educativos en el marco del ejercicio de la autonomía.

Finalmente, resaltar cómo, para la designación del Rector [figura fundamental para el correcto funcionamiento administrativo y misional de las universidades] en los establecimientos oficiales, esta debe responder a las reglas previstas por la comunidad universitaria, lo cual puede interpretarse

<sup>1</sup> Información recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU261-21.htm>.



como a la voluntad de los diferentes estamentos de la comunidad.

### **Sentencia número T-574 de 1993<sup>2</sup>**

Esta segunda sentencia recuperada en esta exposición de motivos ahonda sobre la importancia de la autonomía universitaria, señalando que

*El artículo 69 de la C. P. consagra una garantía institucional cuyo sentido es el de asegurar la misión de universalidad y que, por lo tanto, para esta adquiere, en cierto sentido, el carácter de derecho constitucional. Según la norma citada: “se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la Ley. El alcance de la ley, en esta materia, tiene carácter limitado, pues la premisa que la Constitución asume es que la universidad para cumplir su misión histórica requiere de autonomía y ésta se manifiesta básicamente en una **libertad de auto – organización – “regirse por sus propios estatutos”** -. **Ambas prerrogativas institucionales deben desarrollarse dentro de las coordenadas generales señaladas por la ley.** Esta última se hace cargo de los aspectos de interés general inherentes a la educación –particularmente de los relativos a la exigencia de unas condiciones mínimas de calidad en su prestación y de los derivados de su carácter de servicio público, así como de las limitaciones que proceden de la coexistencia de otros derechos fundamentales (C. P. art. 67)–, pero siempre respetando la intangibilidad de la autonomía universitaria, la que resulta indispensable garantizar a fin de que la universidad realice cabalmente su misión.*

*La misión de la universidad –frente a la cual la autonomía es una condición esencial de posibilidad–, está definida entre otros objetivos por los siguientes: conservar y transmitir la cultura, el conocimiento y la técnica; preparar profesionales, investigadores y científicos idóneos; promover la investigación científica y la formación de investigadores en las diferentes ramas del saber; fomentar el estudio de los problemas nacionales y coadyuvar a su solución y a la conformación de una conciencia ética y de una firme voluntad de servicio; auspiciar la libre y permanente búsqueda del conocimiento y la vinculación del pensamiento colombiano a la comunidad científica internacional; formar “**al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia**” (C. P. artículo 67).*

*La misión de la universidad requiere que la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (C. P. artículo 27), garantizados individualmente a los miembros de la comunidad universitaria, lo sean también en su aspecto colectivo e institucional a la universidad misma, de suerte que la propia estructura y funcionamiento de esta sean refractarios a las injerencias extrañas que desvirtúen el sentido de su indicada misión.*

***Justamente la autonomía universitaria concede al establecimiento científico la inmunidad necesaria para ponerlo a cubierto de las intromisiones que atenten contra la libertad académica que a través suyo y gracias al mismo ejercen los miembros de la comunidad universitaria con ocasión de los procesos de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, todos ellos eslabones esenciales en la tarea de crear, ampliar y transmitir libre y críticamente los contenidos de la técnica y la cultura.***

De esta se puede recuperar y reafirmar como la libertad de autoorganización debe desarrollarse dentro de las coordenadas generales señaladas por la ley, que para el caso de la modificación propuesta, puede entenderse la necesidad de implementar mecanismos de democracia universitaria como una coordinada que posteriormente será aterrizada por los planteles educativos en el marco de la libertad de autoorganización.

Así también, un principio rector de las universidades se entiende como formar al colombiano en el respeto a la democracia, por lo que el promover los mecanismos internos en esta línea refuerza o es congruente con este aspecto misional. De igual manera, añadir esta ‘coordinada’ general es congruente con las concesiones que realiza la autonomía universitaria a los establecimientos, siendo que permite una mayor inmunidad para cubrir a los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, así como de las representaciones componentes del Consejo Superior Universitario, de intromisiones que atenten contra la libertad académica.

### **Sentencia número T-515 de 1995<sup>3</sup>**

Finalmente, esta sentencia aborda los límites al ejercicio de la autonomía universitaria, los cuales están dados en el orden constitucional, siendo que

*el conjunto de disposiciones reglamentarias adoptadas por el centro educativo y en la aplicación de los mismos encuentra límite en la Constitución, en los principios y derechos que esta consagra, en las garantías que establece y en los mandatos que contiene y en el orden legal: **la misma Constitución dispone que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.***

Esta tercera sentencia reafirma el hecho de que son las universidades quienes se dan sus directivas, rigiéndose por sus propios estatutos. Estos estatutos deben construirse con base a las directrices expresas en la ley, es decir, por el legislador. Por lo mismo, el proyecto es congruente con esta normativa, al delegar la modificación de los estatutos a las universidades en virtud de su autonomía, más incorporando dichas modificaciones a las disposiciones legales, que para el caso se constituirán en los cambios plasmados en

<sup>2</sup> Recuperado de: [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86280\\_Archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86280_Archivo_pdf.pdf).

<sup>3</sup> Información recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-515-95.htm#:~:text=El%20derecho%20a%20la%20educaci%C3%B3n%20es%20un%20Derecho%20deber.,y%20valores%20de%20la%20cultura%20>.

el presente proyecto, donde [en la generalidad] se establece el criterio de inclusión de mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de rectores y de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, en las universidades estatales.

### III. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley busca modificar las disposiciones contenidas en los artículos 64 y 66 de la Ley 30 de 1992, con el fin de que la elección de los Representantes de las directivas académicas, de los docentes, de los egresados, de los estudiantes, de los exrectores universitarios integrantes de los Consejos Superiores Universitarios de las universidades estatales u oficiales, así como el Rector de las mismas, responda a mecanismos vinculantes de democracia universitaria.

Del mismo modo, modifica la distribución de representación presente en el Consejo Superior Universitario, buscando así que la participación sea mayoritariamente proveniente de los actores internos de la comunidad universitaria.

El proyecto, considerando el principio constitucional de la autonomía universitaria, busca que el legislador profiera un lineamiento general, es decir, la adopción de dichos mecanismos de democracia universitaria, como un principio que posteriormente, y en cada caso específico, cada Universidad Estatal u Oficial desarrollarán autónomamente, mediante la modificación de sus estatutos.

Con esta modificación se busca garantizar el ejercicio de la democracia universitaria en el interior de las universidades estatales, respondiendo a las históricas demandas del movimiento estudiantil, así como de los diferentes estamentos de la comunidad universitaria, el profesorado y los funcionarios universitarios.

### IV. CONSIDERACIONES

La democracia universitaria se ha constituido en una lucha histórica del movimiento estudiantil universitario latinoamericano, además de ser comprendido como un elemento indispensable para la garantía de una verdadera autonomía universitaria, que permita el desarrollo de los planteles educativos de una manera relativa a las aspiraciones particulares de la comunidad universitaria en particular. A continuación, se recuperan algunos hitos que justifican por qué la legislación colombiana, en materia de Educación Superior, debe de reformarse, de manera tal que garantice una participación vinculante por parte de los diferentes estamentos universitarios en la elección del Rector de las diferentes universidades estatales, así como de los otros miembros del Consejo Superior Universitario, pretendiendo así que la dirección de dichas instituciones sea producto del autogobierno, y por ende, de una profundización de la Autonomía Universitaria.

#### • El Manifiesto Liminar de Córdoba, el movimiento estudiantil colombiano y el Gobierno Universitario

La historia del movimiento estudiantil universitario latinoamericano está fuertemente inspirado por la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918. Sin embargo, más de 100 años después de su proclama, sus principios no se materializan a plenitud<sup>4</sup>. Estas reivindicaciones han pasado desde el rechazo a la injerencia norteamericana en Latinoamérica a la demanda de más recursos y presupuestos suficientes para la educación superior.

Retomar los diez postulados de la Reforma de Córdoba, consignados por los estudiantes de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) en junio de 1918, exponen tanto el legado, como los retos y desafíos que tiene tanto el movimiento estudiantil latinoamericano, como los gobiernos de estas naciones, para dignificar y transformar positivamente la educación superior. Estos son

1. Libertad de cátedra
2. Autonomía universitaria
3. Docencia libre
4. Cogobierno
5. Libertad académica
6. Gratuidad de la enseñanza
7. Unidad latinoamericana
8. Asistencia libre a clases
9. Vinculación de la universidad con el resto del sistema educativo
10. Misión social de la universidad.

Sobre el numeral cuatro, que atiende directamente el propósito del presente proyecto de ley, este tuvo como propósito que **profesores, estudiantes y egresados participasen en el gobierno universitario**, con el fin de alcanzar una universidad latinoamericana moderna, la cual debe apostar por ser una institución abierta, científica, libre, crítica, y en especial, con un amplio sentido social.

En el mismo sentido, el cogobierno aparece como un elemento condicionante de la autonomía universitaria. El imperativo de una democracia participativa como garantía de una independencia real de los diferentes poderes económicos y políticos, así como una manifestación de las aspiraciones y visión de los estamentos universitarios, permiten una comprensión más completa y compleja del rol de la universidad en las sociedades latinoamericanas.

Además, si entendemos a la autonomía como la decisión de actuar libremente según el dictamen moral de la propia conciencia, la extrapolación de dicho concepto a la universidad, y a las demandas expuestas en Córdoba, invita a comprender la autonomía como la libertad para crear

<sup>4</sup> Esta sección se realizó basándose en la lectura de: Acevedo, A. (2018). *El Manifiesto Liminar de Córdoba ayer y hoy*. Disponible en: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/el-manifiesto-liminar-de-cordoba-ayer-y-hoy/>.

**conocimiento en la diversidad, sin radicalismos políticos, regulada por la diferencia, y no por la homogeneización, auténtica en su complejidad y particularidad.**

En efecto, la reforma de Córdoba, más allá de buscar que los estudiantes tuviesen un espacio de acción política, se propuso influir en la realidad política y social de Latinoamérica, objetivo que se logró, en el sentido de que este es un punto de partida para el accionar universitario en los países de la región, incluyendo a Colombia.

Continuando, es posible construir un barrido histórico del desarrollo del movimiento estudiantil colombiano, sus demandas, y la relación de este con la búsqueda de la democracia universitaria como mecanismo para fortalecer la autonomía. La generación de universitarios de la primera mitad del siglo XX dentro las bases de la lucha por este objetivo, al proponer que el cogobierno favoreciera el alcance de mayores márgenes de autonomía universitaria<sup>5</sup>.

Es importante señalarlo: **la búsqueda de un espacio legítimo para el estudiantado en la estructura del gobierno universitario colombiano ha sido un objetivo histórico.**

El movimiento estudiantil colombiano surgió en el marco del proceso de modernización estatal y social propio de la primera mitad del siglo XX. La celebración del primer Congreso Internacional de Estudiantes de la Gran Colombia de 1910, la revuelta estudiantil de 1929, la movilización de mayo de 1938, las pedreras de 1946 y las movilizaciones que acompañarían la caída de la dictadura de Rojas Pinilla en 1957 son algunos de los hitos de apogeo de las demandas estudiantiles.

En 1936, con la reforma universitaria, se abrió el debate sobre el papel que tenía la universidad al interior de una sociedad que pretendía modernizarse, lo que llevó a la reformulación de su rol en el desarrollo científico, social y académico del país, considerándolo como una verdadera potencia modernizadora. En cada uno de estos eventos, el movimiento estudiantil jamás dejó de reclamar espacios de participación en el manejo de la universidad. El reclamo por la autonomía, entendida de esta manera, siempre ha permanecido en el centro de las demandas de la comunidad universitaria.

Uno de los puntos coyunturales de esta discusión fue la crisis universitaria de 1971-1972, que expuso cómo el problema fundamental de la universidad colombiana estaba relacionado con el monopolio del poder necesario para determinar el rumbo de las instituciones universitarias. Se vivía en un escenario en el cual las autoridades políticas como de la nación, los profesores, los estudiantes, trabajadores además de las fuerzas políticas extrauniversitarias

convirtieron a la universidad en un escenario de disputa política.

Al inicio del nuevo siglo, en el año 2005<sup>6</sup>, el **rechazo a la imposición de directivos en las universidades públicas** fue uno de los puntos del pliego petitorio construido por alrededor de 29 universidades públicas en el marco de un Paro Nacional Universitario Multiestamentario convocado para el 13 de abril de dicho año. Este episodio expresó una vez más las luchas históricas del movimiento estudiantil colombiano, el cual se ha opuesto sistemáticamente a las lesiones a la autonomía académica de las universidades, la limitación presupuestal que mantiene el modelo de financiación vigente, la exclusión de las negociaciones del TLC con los Estados Unidos, y la contrapropuesta al modelo educativo que planteó imponer el gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez. Se confirma, una vez más, cómo la exigencia de autodeterminación interna y rechazo a la injerencia en la designación de los cargos directivos de las universidades públicas del país ha sido un constante en los reclamos del movimiento universitario estatal.

Hilando hacia un evento más contemporáneo, entre marzo y noviembre del 2011, el movimiento estudiantil desarrolló una serie de movilizaciones masivas para oponerse a la reforma de la Ley 30 de 1992, presentada por el gobierno de turno<sup>7</sup>. La consolidación coyuntural de las demandas de los estudiantes propició la construcción de un programa mínimo, el cual, entre sus diferentes puntos, abordó el problema de la autonomía universitaria, exigiendo que esta debía ser entendida como:

- La facultad de las Instituciones de Educación Superior para definir sus cuerpos de gobierno de manera democrática y con participación mayoritaria de los estamentos que componen la comunidad universitaria en dirección de la misma.
- Definición autónoma de sus agendas investigativas, programas, currículos y contenidos por miembros de la comunidad académica como herramienta para asegurar la calidad.
- Determinación autónoma del gasto, con base a las necesidades, prioridades y definiciones de la comunidad universitaria.
- Bajo ninguna circunstancia se puede entender que en virtud de la autonomía universitaria se obligue a las universidades públicas a basarse en sus propios esfuerzos económicos para garantizar su funcionamiento e inversión.

<sup>5</sup> Información basada en la lectura de: Tarazona, A. & Malte, R. (2003). *Gobernabilidad universitaria: las primeras luchas por el cogobierno universitario en Colombia*. Recuperado de: <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/PYS/article/view/2767/2489>.

<sup>6</sup> Información basada en la lectura de: [https://www.archivodelosddhh.gov.co/saia\\_release1/almacenamiento/APROBADO/2018-04-06/433507/anejos/1\\_1523301485.pdf](https://www.archivodelosddhh.gov.co/saia_release1/almacenamiento/APROBADO/2018-04-06/433507/anejos/1_1523301485.pdf).

<sup>7</sup> Información basada en la lectura de: <http://manecolombia.blogspot.com/2011/10/programa-minimo-del-movimiento.html>.



Se entiende entonces que entre las demandas del movimiento universitario es posible vislumbrar cómo la participación directa de los estamentos de la comunidad educativa en la elección de los cargos directivos, y por ende de la dirección de las instituciones, es un imperativo para garantizar una autonomía real, reforzando así la justificación y pertinencia de este proyecto de ley.

- **La clase política colombiana y sus vínculos con los Rectores de las universidades estatales u oficiales**

Ahora, un repaso histórico permite<sup>8</sup> reconocer cómo las universidades se han entendido como espacios producto de las aspiraciones de poder de algunos grupos particulares. Muchos de los planteles educativos fueron fundados y dirigidos por clanes políticos, familias, estamentos, gremios y congregaciones religiosas, y aunque claramente en el espacio de lo privado esto es más que legítimo, reconocer este fenómeno permite cuestionar el papel que tiene la universidad en la construcción del tejido social, y en el mantenimiento o ruptura de diferentes estructuras de dominación o subordinación de particulares.

A manera de recuento, se resalta cómo

- Mario Laserna fundó la Universidad de los Andes como una institución laica e independiente de la violencia política entre partidos que empezaba a aumentar después del 9 de abril de 1948.
- Nicolás Pinzón Warlostén, fundador de la Universidad Externado, y Luis Antonio Robles Suárez cofundador de la Universidad Republicana pertenecían a una generación de intelectuales y políticos que veían en la filosofía liberal que proclamaban Jeremy Bentham, Herbert Spencer o John Stuart Mill la única alternativa para llevar al país por la senda del progreso. Dicho claustro universitario surgió como respuesta a la amenaza que representaban los gobiernos de la Regeneración para la libertad de cátedra en 1886.
- La llamada Querrela Benthamista enfrentó a la Iglesia y a varios centros académicos con el gobierno de Santander y otros mandatos liberales por la inclusión forzada del utilitarismo en sus cátedras.
- Las universidades confesionales, en la primera mitad del siglo XX, como la Javeriana o la Pontificia Bolivariana, eran dirigidas por autoridades eclesiásticas y servidas por miembros del Partido Conservador, siendo que las ideas liberales eran vistas como un conjunto de principios que ponían en riesgo los logros civilizatorios de la religión.

Más allá de constituirse como espacios manejados por algunas familias ‘de poder’, se evidencia cómo la universidad responde a la coyuntura política nacional. Tras la proclama de la Carta de 1991, y el principio constitucional de la autonomía universitaria, el constituyente planteó la no injerencia de las disputas políticas en los claustros universitarios oficiales, sin embargo, la evidencia parece indicar que no se ha cumplido con dicha disposición.

Un reportaje realizado por el portal periodístico *La Silla Vacía*<sup>9</sup> expuso cómo en el año 2018, las cabezas de muchas instituciones universitarias públicas estaban ligadas a caciques regionales, a los cuales en ocasiones se les había dado burocracia. Esto señalando cómo **la elección de los rectores, en muchas ocasiones, hace parte de la movida de poder local de las casas políticas que han encontrado en estas instituciones otro de sus fortines para pescar burocracia y votos.**

Dicho reportaje expuso cómo al menos 22 rectores de las 32 universidades públicas del país mantenían vínculos con algún miembro de la clase política de su respectiva región, relaciones que podían [y pueden generarse] debido a que la elección del Rector es desarrollada por los Consejos Superiores de las diferentes universidades, donde tienen asiento los gobiernos nacional y los poderes locales (sea departamental, municipal o distrital, según el caso).

Esta condición permite que, quien se quiere elegir como Rector, busque alianzas políticas para garantizar su triunfo y mantenerse el cargo, dando lugar a casos donde los rectores pagan dichos favores con burocracia y ‘ayuditas’ para conseguir votos en época electoral dentro de la universidad. Vale la pena, sin embargo, aclarar que esta posibilidad no implica que, en todos los casos, el Rector de una Universidad Pública sea una cuota política de un cacique regional, mas la forma de elección del mismo permite que se den este tipo de acuerdos. Por esto mismo, resulta fundamental **la modificación de esta disposición en la norma, que, dé lugar a la eliminación de la injerencia política en la designación de los rectores universitarios, y permita que sea la comunidad universitaria misma quien determine esta dignidad.**

Continuando, la nota periodística señaló cómo, para dicho año, 10 de los 27 rectores revisados tenían alguna relación u alianza con el Partido Liberal. En los Santanderes, las cabezas de tres de las cuatro universidades públicas de la región tenían contacto directo con caciques políticos rojos locales y nacionales; por ejemplo, el Rector de la Industrial de Santander había militado en dicho partido.

<sup>8</sup> Información recuperada de: Información recuperada de: Ruiz, J. (2020). La autonomía de las universidades está en riesgo. *Razón Pública*. Disponible en: <https://razonpublica.com/la-autonomia-las-universidades-esta-riesgo/>.

<sup>9</sup> Información recuperada de: Ávila, A. (2018). Los rectores que están en liga con los políticos. *La Silla Vacía*. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/los-rectores-que-están-en-liga-con-los-políticos>.

• **Elección del Rector: el caso colombiano**

La universidad latinoamericana<sup>10</sup> fue fundada bajo el modelo de la universidad de Salamanca, sobre el cual se establecieron las primeras universidades coloniales en Hispanoamérica. Con el advenimiento de las repúblicas independientes, la figura de la universidad se transformó para responder a las nuevas exigencias de desarrollo, así como la apertura liberal a las ciencias y el acceso a las capas medias de la sociedad a la educación.

Las diversas transformaciones de la relación Estado-Universidad, y la influencia del movimiento estudiantil universitario en las mismas, ha desarrollado una serie de transformaciones, brevemente abordadas en el hito anterior. Con la llegada de la Constitución Política de 1991, y la posterior promulgación de la Ley 30 de 1992, la educación superior y sus órganos de dirección han sido reglamentados, dándole centralidad al Consejo Superior Universitario. A continuación, se recupera un parangón sobre la participación de la comunidad universitaria en el gobierno universitario entre la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Cuadro 1. Cuadro comparativo. Participación de la comunidad universitario en el gobierno universitario<sup>16</sup>**

Universidad	UNAM (Ley Orgánica de 1980)	Universidad Nacional de Colombia (Ley 26/1992, Decreto 1219/1993 y Acuerdo 911/2002)
Cuerpos Colegiados Superiores	Consejo Universitario D. 41% R.P. 39% R.E. 19% R.T. 0,9% C.U. 100% R.C.U. 59%	Consejo Superior D. 12,5% G.N. 37,5% R.P. 12,5% R.E. 12,5% O. 25% C.U. 37,5% R.C.U. 25%
	Junta de Gobierno 100% nombrados directamente por el Consejo Universitario. M.B.	Consejo Académico D. 37,8% R.P. 6,1% R.E. 6,1% C.U. 100% R.C.U. 12,2%
Elección o nombramiento del rector	Por la Junta de Gobierno	Nombrado por el Consejo Superior, después de una consulta previa no vinculante.

CONVENCIONES  
 D. Directores universitarios  
 G.N. Gobierno nacional  
 R.P. Representación profesional  
 R.E. Representación estudiantil  
 R.T. Representación de los egresados  
 C.U. Comunidad universitaria  
 R.C.U. Representantes de la comunidad universitaria  
 R.T. Representación de los trabajadores administrativos  
 R.G. Representación de los gremios del capital  
 R.S. Representación sindical  
 O. Otros

Fuente: (Múnera 2011, pág. 34)

Imagen 01. Cuadro comparativo. Participación de la comunidad universitaria en el gobierno universitario. Por: Múnera, 2011, página 34, como se citó en Castro, 2015.

El cuadro permite evidenciar la baja participación de la comunidad universitaria en el gobierno universitario de las universidades estatales u oficiales colombianas, siendo que el modelo vigente lleva a que, de los miembros del Consejo Superior Universitario, solo el 37,5% sean miembros de la comunidad universitaria. Por la misma línea, se recuerda cómo actualmente el nombramiento del Rector es definido con una baja participación de la comunidad, siendo que este es designado por el CSU, y se presenta una consulta previa que no tiene ningún efecto vinculatorio.

Por lo mismo, **no existe una dirección democrática de la universidad pública en Colombia**, ya que el órgano máximo de decisión

cuenta con bajos niveles de representación y de participación de la comunidad universitaria, limitando así la participación de los diferentes estamentos en las discusiones y decisiones sobre el presente y futuro de los diferentes planteles educativos, limitando el debate y dando pie a la politización de las universidades estatales.

Un caso excepcional es la de la designación del Rector de la Universidad de Nariño, la cual se posiciona como la única Universidad en Colombia que cuenta con la votación estamentaria, definitiva, vinculante y ponderada, existiendo una participación orientada a *reflexionar sobre el destino de la vida universitaria en un acto tan trascendente como es la elección del Rector, Decanos de Facultad y directores de Departamento*<sup>11</sup>.

Este mecanismo surge mediante el Acuerdo número 026 de junio de 1998 del Consejo Superior, con el cual se modifica el artículo 28 del Estatuto General de la universidad, dando lugar a la elección directa del Rector, mediante el voto directo de los profesores y estudiantes regulares de la Universidad de Nariño.

Traer este ejemplo a colación permite también reconocer los alcances del legislador en las determinaciones de la elección de los rectores y demás integrantes de los Consejos Superiores, siendo que la autonomía faculta a los claustros universitarios para autodeterminarse administrativamente, por lo que las especificidades de la elección deben ser determinada internamente. Sin embargo, la emisión de lineamientos generales, como pretende este proyecto, se encamina a garantizar que las universidades implementen el principio rector de la vinculación de la comunidad universitaria en la elección del Rector, y eliminar el sistema actual que abre la puerta al clientelismo y a la injerencia de los intereses políticos locales y nacionales.

• **Autonomía Universitaria y participación estamental**

Esta justificación se ha propuesto entender las garantías de democracia universitaria como una profundización del principio constitucional de la autonomía universitaria, exponiendo, así como este proyecto en vez de ir en contravía de dicho principio, lo promueve y profundiza. Para esto, se rescatan algunos debates al respecto.

En la dimensión teórica, pueden encontrarse tres grandes ideas sobre la praxis democrática<sup>12</sup>: la idea de una democracia representativa, en clave liberal, que se basa en los procedimientos y en el respeto de las libertades individuales; la idea de una democracia socialista que enfatiza en la igualdad de condiciones materiales como requisito para participar; y la

<sup>10</sup> Redacción basada en la lectura de: Castro, E. (2015). *Los conceptos de autonomía y democracia universitaria en la Universidad Pública Colombiana, en el marco de la Globalización y a través de la educación por competencias*. 1992 – 2013. Disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12778/CentenoCastro-Edilberto-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>11</sup> Basado en la información disponible en: <https://www.udenar.edu.co/el-proceso-democratico-de-elecciones-de-la-universidad-de-narino/>.

<sup>12</sup> Basado en la información disponible en: Pardo, O. (2003) *Democracia y gobierno en la Universidad*. Recuperado de: <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/articulo/view/706>.

democracia pura o directa, relacionada con la soberanía popular.

El Estado Social de Derecho es una apuesta por reunir dichas perspectivas, fundándose en la idea de la soberanía popular, mediatizada por el sistema representativo y soportado en un sistema de valores igualitarios compartidos.

También, recordar cómo la universidad trasciende la formación en competencias profesionales, y se constituye en un escenario de formación política y ética de los ciudadanos. Idealmente, los claustros universitarios deben evitar emular las prácticas políticas que se desarrollan en el llamado ‘país político’ colombiano, pues el objeto y naturaleza de las instituciones universitarias es diferente a las del Estado.

Sin embargo, como se ha evidenciado en esta justificación, el ejercicio del gobierno universitario parece superponer la representación sobre la participación directa y la deliberación estamental, cuando precisamente estas están llamadas a ser los ejercicios fundantes del gobierno universitario. Diferentes estudios<sup>13</sup> han denotado como, por el contrario, el diseño del gobierno universitario refleja los rasgos de la cultura política colombiana: politiquería, lealtades y transacciones que funcionan en las altas esferas del gobierno y en las facultades, departamentos y centros de enseñanza, siendo que las consultas no vinculantes se han convertido en **una ficción de participación universitaria**. He aquí la necesidad de darle peso a las consultas a los estamentos, volverlas vinculantes.

Este proyecto de ley busca que la deliberación interna y el proceso de decisión autónoma de los integrantes de la comunidad universitaria adquiera mayor peso en el órgano de dirección institucional, el Consejo Superior Universitario. Esto, reconociendo que la finalidad de la autonomía es precisamente la independencia de los claustros universitarios con respecto al ejercicio de los diferentes poderes (políticos, económicos, culturales, sociales y demás) en los campos cognitivos articulados en la educación superior<sup>14</sup>.

La concreción de la autonomía como autodeterminación de las comunidades universitarias **requiere de mecanismos políticos equitativos que permitan la adopción de decisiones colectivas vinculantes, en medio de la heterogeneidad de sus miembros**, esto, en palabras de la Mesa Amplia de Profesoras y Profesores de universidades Públicas, al abordar el tema de la autonomía y la democracia universitaria.

<sup>13</sup> Información basada en la lectura de: <https://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/b807bc04-e022-4c6d-bada-5b5274c9744a/gobierno-universitario.pdf?MOD=AJPERES>.

<sup>14</sup> Redacción basada en la lectura de: Eje: Autonomía y Democracia Universitaria. MANPUP. Recuperado de: <https://manpup-colombia.org/eje-autonomia-y-democracia-universitaria/>.

Implica esto una reforma a las disposiciones de la Ley 30 de 1992, como la aquí propuesta, de manera tal que la representación del Gobierno nacional, externa a los estamentos universitarios, no sea mayor a la de la comunidad universitaria. Solamente, mediante la garantía de gobiernos universitarios democráticos, será posible el ejercicio real y pleno del principio constitucional de la autonomía universitaria.

Ampliando, la democracia universitaria puede definirse<sup>15</sup> con base en la estrecha relación entre el ejercicio de la democracia política y la construcción de conocimiento. En palabras de Carl Sagan

Los valores de la ciencia y los valores de la democracia son concordantes, en muchos casos indistinguibles. La ciencia prospera con el libre intercambio de ideas, y ciertamente lo requiere. [...] Tanto la ciencia como la democracia alientan opiniones poco convencionales y un vivo debate. Ambas exigen raciocinio suficiente, argumentos coherentes, niveles rigurosos de prueba y honestidad. (2005, página 57, como se citó en Castro, 2015).

Lo anterior, permite concluir que, efectivamente, la democracia es un principio fundante de la naturaleza autónoma de la universidad, pues representa una garantía para el libre desarrollo de la ciencia y el conocimiento.

Sobre la autonomía, es posible recatar el concepto kantiano, desde el cual se puede entender como “la capacidad y libertad de autodeterminación que tiene la universidad para decidir el rumbo de la institución y gobernarla en los espacios académico, administrativo y financiero” (Hernández, 2009, página 209, como se citó en Castro, 2015). Esta definición da lugar a la comprensión de la comunidad académica como un sujeto colectivo.

Que una institución sea autónoma implica<sup>16</sup> que es capaz de desarrollar, de manera colectiva, competencias encaminadas a definir prioridades, así como construir y ejecutar sus propios proyectos institucionales. Esta autonomía no significa que el Estado debe desatenderse de las universidades, sino que, por el contrario, se fundamenta en un fuerte supuesto de confianza en las capacidades y posibilidades de las instituciones de educación superior.

## V. IMPACTO FISCAL

Este proyecto no genera ningún impacto fiscal que suponga una modificación específica o puntual en el marco presupuestal, por lo que no exige un

<sup>15</sup> Redacción basada en la lectura de: Castro, E. (2015). *Los conceptos de autonomía y democracia universitaria en la Universidad Pública Colombiana, en el marco de la Globalización y a través de la educación por competencias*. 1992 – 2013. Disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12778/CentenoCastro-Edilberto-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>16</sup> Redacción basada en la lectura de: Ulloa, O. (2020). Gestión académica, democracia y autonomía universitaria en América Latina. Disponible en: <http://revistas.ucv.edu.pe/index.php/espergesia/article/view/1017/963>.



gasto adicional del Estado, ni cambios en las rentas nacionales del Presupuesto General de la Nación.

## VI. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Según lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

De manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

## VII. DE LA AUDIENCIA PÚBLICA

El 21 de noviembre de 2022, se llevó a cabo en el recinto de la Comisión Constitucional Sexta de la Cámara de Representantes una audiencia pública, que se planteó como insumo en la construcción del informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 247 de 2022 Cámara - Democracia Universitaria. Esta fue convocada con el fin de buscar que los integrantes de la comunidad estudiantil, actores fundamentales del sector educativo, guíen el proyecto a su mejor redacción, de manera tal que la ley que eventualmente apruebe el Congreso de la República contenga las reales demandas del estudiantado colombiano.

En la audiencia asistieron: La Viceministra de Educación Superior, doctora Aurora Vergara Figueroa; representantes de diferentes universidades del país, miembros de la Veeduría Estudiantil Nacional, un representante de la Red de Cabildos Indígenas Universitarios, representante de la Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios y de la Federación Colombiana de Estudiantes Universitarios, la representante de Sintraunicol, entre otros participantes. Se resalta la convocatoria a diferentes representaciones estudiantiles, que permitieron contar con los testimonios de diferentes contextos regionales, tales como la Universidad del Pacífico, la Universidad de Cartagena, la Universidad de Nariño y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, en el departamento de Boyacá.

Algunas de las conclusiones de esta audiencia, fueron las siguientes:

- Héctor Javier Rey, señaló cómo los ejercicios ‘democráticos’ en las universidades son débiles, siendo que estos terminan siendo cooptados institucionalmente por la politiquería. Señaló cómo es un sentimiento

generalizado en la comunidad estudiantil que ellos son una minoría para elegir al Rector, por lo que no consideran exista un real ejercicio democrático dentro de estos planteles educativos.

- Por otro lado, Ronald Felipe Vargas, Representante ante el CSU de la Universidad Nacional, señaló que la injerencia de los gobiernos regionales y nacionales en la toma de decisiones de las universidades ha generado dinámicas de corrupción. En su plantel educativo, indicó, han sufrido con delegados por más de 20 años que tenían asiento por favores políticos.
- Jhon Erick Lazo, Representante Estudiantil ante el CSU de la Universidad de Nariño, expresó la fundamentalidad de ser precisos al momento de indicar cuáles serán los mecanismos para elegir el Rector y no a interpretaciones que se puedan prestar por malos entendidos.
- Así también, Yenny López, Presidenta de la Veeduría Estudiantil Nacional, recalcó cómo sí las universidades hoy en día no tenían democracia, mucho menos las instituciones técnicas y tecnológicas.

Resultado del diálogo entre los asistentes, se corroboró cómo, desde los testimonios de los estudiantes en los espacios que han logrado ocupar como Representantes, existe una cooptación por parte de los diferentes clanes y actores políticos de los espacios de dirección de las universidades estatales, los Consejos Superiores Universitarios. Así mismo, abordaron la importancia de hacer un debate amplio al respecto, y un determinado compromiso del movimiento estudiantil con alcanzar las banderas de la real autonomía universitaria, que es atravesada indudablemente por la eliminación de la injerencia política en las decisiones de la universidad.

Esta discusión también permitió llevar a la mesa la necesidad de una Reforma Integral de la Ley 30 de 1992, y abrió la puerta a que desde el Viceministerio de Educación Superior se considerara la formulación de un debate capaz de convocar a todos los actores involucrados. Como conclusiones de este espacio, se resalta cómo este proyecto atiende realmente a las históricas demandas del Movimiento Estudiantil Universitario Colombiano.

La importancia de hacer vinculante la elección del Rector por parte de la comunidad universitaria es una bandera histórica compartida. Así mismo, se reconoció la importancia de mantener al delegado del Presidente de la República, de manera tal que la política del gobierno de turno se pueda articular con la política de los Claustros Universitarios, reconociendo que los impactos de la educación superior sobrepasan, en casos, las responsabilidades propias del Ministerio de Educación, sin que esto signifique de ninguna manera que los actores internos

deban tener más peso en la toma de decisiones de los planteles educativos.

Sobre la posibilidad de ampliar esta disposición legal a las Instituciones Técnicas y Tecnológicas, se recordó cómo en nuestro ordenamiento constitucional, la Autonomía es una facultad inherente a las universidades, que no cubre a este tipo de instituciones de educación superior, por lo que para que estas disposiciones fuesen aplicables, se requeriría una reforma constitucional, por lo que en el trámite de esta ley no puede desarrollarse esta disposición, a riesgo de caer en un vicio de inconstitucionalidad.

Finalmente, y a manera de reflexión, se cuestionó si la Ley General de Educación Superior debería determinar desde su articulado la composición de los órganos directivos de los establecimientos universitarios. Se concluyó que es responsabilidad del legislador garantizar unos principios rectores sobre los cuales se pueda desarrollar la autonomía universitaria, y que entre estos, es un imperativo claro que sean los estatutos internos de la comunidad universitaria quienes determinen quién será el rector de las universidades públicas, eliminando la injerencia de los intereses políticos externos, locales o nacionales, sobre un espacio que debe estar orientado a un ejercicio alejado de los personalismos y los cálculos políticos.

### VIII. MODIFICACIÓN PROPUESTA

Posterior a la exposición de la justificación, brevemente se expone el porqué de los cambios implementados en la ley, mediante la modificación propuesta por este proyecto, seguido de un cuadro comparativo que permite ver en perspectiva dichas variaciones.

- **Modificación en la composición del Consejo Superior Universitario**

Como bien se expuso anteriormente, la participación de profesores, estudiantes y egresados en el gobierno universitario ha sido una proclama que data desde el Manifiesto de Córdoba de 1918, pasando por los diferentes picos de movilización de la comunidad universitaria colombiana como movimiento social, desde la cual se ha buscado una reivindicación de los actores parte de dicha comunidad en la estructura del gobierno universitario.

Dichas luchas, de alguna manera, se vieron cristalizadas en la conformación del Consejo Superior Universitario, en el cual tienen asiento representaciones estudiantiles, profesoras, de egresados, y demás actores de la comunidad universitaria. Sin embargo, el modelo actual **solamente garantiza una participación de cerca del 37,5% del total de la conformación del CSU a los miembros de la comunidad universitaria**, esto debido a que en el mismo también tienen asiento el Gobierno nacional, el Gobierno local, y el sector empresarial, implicando que actores diferentes a la comunidad universitaria tiene más del 60% de la

participación, y por ende, mayorías suficientes para imponer decisiones.

Ahora bien, se reconoce la importancia de que los actores institucionales hagan parte de este órgano de decisión, ya que es fundamental la coordinación institucional, financiera, y de política pública educativa entre las universidades estatales y el Gobierno nacional. Sin embargo, este proyecto considera que existe una sobrerrepresentación, sobre todo del Gobierno nacional, al existir tanto una delegación del Presidente de la República como la participación del Ministro de Educación Nacional, teniendo así el ejecutivo dos asientos en el Consejo, contrastando esto con un único asiento para toda la comunidad estudiantil universitaria, la cual, no solo en el marco de su diversidad sino también en términos de proporcionalidad, no tiene la representación suficiente.

- **Participación vinculante en la elección del Rector, así como de las representaciones directivas, docentes, de egresados, estudiantiles y de la figura del exrector.**

También, recuperando lo justificado anteriormente, se recuerda cómo el **imperativo de una democracia participativa es una garantía de independencia real de los diferentes poderes económicos y políticos.**

Contrasta con esto, tres hitos centrales. La primera consiste en la demanda histórica del movimiento estudiantil de rechazar la imposición de directivos en las universidades públicas, por parte de los poderes políticos regionales y nacionales, que a través del Consejo Superior Universitario han tenido la posibilidad de consolidar mayorías para la designación. Ligado a esto, el segundo hito, recuerda cómo las investigaciones de la *Silla Vacía* corroboraron este fenómeno en el año 2018, siendo que al menos 22 rectores de las 32 universidades públicas del país mantenían vínculos con algún miembro de la clase política de su región.

La modificación del artículo da lugar a la eliminación de la injerencia política en la designación de los rectores universitarios, y permite que sea la comunidad universitaria misma quien determine esta dignidad. Sobre el porqué se genera desde la comunidad universitaria, se consolida en el tercer hito, que también hila la autonomía universitaria, la profundización de este principio constitucional con la garantía de la democracia universitaria.

La democracia es concebida entonces como un principio fundante de la naturaleza autónoma de la universidad, pues representa para el libre desarrollo de la ciencia y el conocimiento. La democracia, ligada a la libertad de autodeterminación, implica que sea la comunidad universitaria en sí misma la que decida el rumbo de la institución, y tenga la capacidad de autogobierno, escogiendo directamente y de manera vinculante a la primera autoridad ejecutiva de las universidades estatales.

• **Contraste del articulado original y la modificación propuesta por el proyecto de ley**

Texto original – Ley 30 de 1992	Modificaciones propuestas en el PL
<p><b>Artículo 64.</b> El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad y estará integrado por:</p> <p>a) El Ministro de Educación Nacional o su delegado, quien lo presidirá en el caso de las instituciones de orden nacional;</p> <p>b) El Gobernador, quien preside en las universidades departamentales;</p> <p>c) Un miembro designado por el Presidente de la República, que haya tenido vínculos con el sector universitario;</p> <p>d) Un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, uno del sector productivo y un ex rector universitario;</p> <p>e) El Rector de la institución con voz y sin voto.</p> <p>Parágrafo 1°. En las universidades distritales y municipales tendrán asiento en el Consejo Superior los respectivos alcaldes quienes ejercerán la presidencia y no el Gobernador.</p> <p>Parágrafo 2°. Los estatutos orgánicos reglamentarán las calidades, elección y período de permanencia en el Consejo Superior, de los miembros contemplados en el literal d) del presente artículo.</p>	<p><b>Artículo 64.</b> El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad y estará integrado por:</p> <p>a) El Ministro de Educación Nacional o su delegado, quien lo presidirá en el caso de las instituciones de orden nacional;</p> <p>b) El Gobernador, <u>o su delegado</u>, quien preside en las universidades departamentales o su delegado;</p> <p>c) Un miembro designado por el Presidente de la República, que haya tenido vínculos con el sector universitario;</p> <p>d) Un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, <u>dos</u> de los estudiantes, <u>uno del sector productivo, un representante del estamento de los trabajadores y personal administrativo</u> y un ex rector universitario, <u>quienes serán elegidos mediante mecanismos vinculantes de democracia universitaria;</u></p> <p>e) <u>Un representante del sector productivo;</u></p> <p>e) f) El Rector de la institución con voz y sin voto.</p> <p>Parágrafo 1°. En las universidades distritales y municipales tendrán asiento en el Consejo Superior los respectivos alcaldes quienes ejercerán la presidencia y no el gobernador.</p> <p>Parágrafo 2°. Los estatutos orgánicos reglamentarán las calidades, elección y período de permanencia en el Consejo Superior, de los miembros contemplados en el literal d) del presente artículo.</p>
<p><b>Artículo 66.</b> El Rector es el representante legal y primera autoridad ejecutiva de la universidad estatal u oficial y será designado por el Consejo Superior Universitario. Su designación, requisitos y calidades se reglamentarán en los respectivos estatutos.</p> <p>Parágrafo. La designación del Rector de las instituciones estatales u oficiales que no tienen el carácter de universidades de conformidad con la presente ley se efectuará, de ternas</p>	<p><b>Artículo 66.</b> El Rector es el representante legal y primera autoridad ejecutiva de la universidad estatal u oficial y será <u>elegido mediante mecanismos de democracia universitaria, que impliquen la participación vinculante de los estamentos estudiantiles, docentes y del personal administrativo.</u></p> <p>Su designación la realizará el Consejo Superior Universitario, atendiendo al resultado del mecanismo del que trata este artículo <u>designado por el Consejo Superior Universitario.</u> Su Dicha designación, requisitos y calidades se reglamentarán en los respectivos estatutos.</p> <p>Parágrafo. La designación del Rector de las instituciones estatales u oficiales que no tienen el carácter de universidades de conformidad con la presente ley se efectuarán, <del>de ternas</del></p>

Texto original – Ley 30 de 1992	Modificaciones propuestas en el PL
<p>presentadas por el Consejo Directivo. El Estatuto General determinará los requisitos y calidades que deben reunir los candidatos y los procedimientos para la integración de esta terna, en los cuales deberá preverse la participación democrática de la comunidad académica.</p>	<p><del>presentadas por el Consejo Directivo. El Estatuto General determinará los requisitos y calidades que deben reunir los candidatos y los procedimientos para la integración de esta terna, en los cuales deberá preverse la participación democrática de la comunidad académica.</del> <u>siguiendo los lineamientos que rigen para las universidades estatales u oficiales.</u></p>

**IX. CONFLICTO DE INTERÉS**

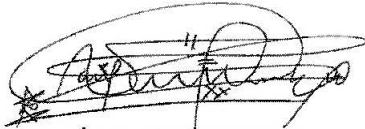
De conformidad con lo estipulado en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019 se adiciona este acápite que busca brindar una guía para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, el congresista puede encontrar otras causales.

Para los ponentes de este proyecto de ley la votación y discusión del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no genera beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley. Sin embargo, se advierte que puede haber conflicto de interés en el caso de todo congresista que tenga intereses, inversiones, contratos, o cualquier relación directa y actual con las Instituciones de Educación Superior públicas; que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil tenga intereses o sean directivos en alguna institución educativa o institución de educación superior o haga parte de juntas directivas o administrativa de entidades en el sector educativo.

**X. PROPOSICIÓN**

Por los argumentos esbozados anteriormente, presento ponencia positiva y solicito a los miembros de la plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley número 247 de 2022 Cámara, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992, implementando mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Congresistas,

  
**AIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
 representante a la Cámara por Boyacá  
 partido Alianza Verde



**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2022 CÁMARA**

*por la cual se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992, implementando mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar parcialmente la Ley 30 de 1992, con el fin de establecer lineamientos de democracia universitaria en la elección de los rectores de las universidades estatales, así como de las diferentes representaciones que componen el Consejo Superior Universitario.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 64 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

“**Artículo 64.** El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad y estará integrado por:

- a) El Ministro de Educación Nacional o su delegado, quien lo presidirá en el caso de las instituciones de orden nacional;
- b) El Gobernador, o su delegado, quien preside en las universidades departamentales;
- c) Un miembro designado por el Presidente de la República, que haya tenido vínculos con el sector universitario;
- d) Un Representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, dos de los estudiantes, un representante del estamento de los trabajadores y personal administrativo y un exrector universitario, quienes serán elegidos mediante mecanismos vinculantes de democracia universitaria;
- e) Un representante del sector productivo;
- f) El Rector de la institución con voz y sin voto.

**Parágrafo 1º.** En las universidades distritales y municipales tendrán asiento en el Consejo Superior los respectivos Alcaldes quienes ejercerán la presidencia y no el Gobernador.

**Parágrafo 2º.** Los estatutos orgánicos reglamentarán las calidades, elección y período de permanencia en el Consejo Superior de los miembros contemplados en el literal d) del presente artículo. Para tal efecto, se deberán implementar mecanismos de democracia universitaria”.

**Artículo 3º.** Modifíquese el artículo 66 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

“**Artículo 66.** El Rector es el representante legal y primera autoridad ejecutiva de la universidad estatal u oficial y será elegido mediante mecanismos de democracia universitaria, que impliquen la participación vinculante de los estamentos estudiantiles, profesoraes y del estamento de los trabajadores y personal administrativo.

Su designación la realizará el Consejo Superior Universitario, atendiendo al resultado del mecanismo del que trata este artículo. Dicha designación, así como requisitos y calidades para ostentar el cargo se reglamentarán en los respectivos estatutos.

**Parágrafo.** La designación del Rector de las instituciones estatales u oficiales que no tienen el carácter de universidades de conformidad con la presente ley, se efectuarán siguiendo los lineamientos que rigen para las universidades estatales u oficiales. Los requisitos y calidades que deban reunir los candidatos y los procedimientos se reglamentarán en los respectivos estatutos”.

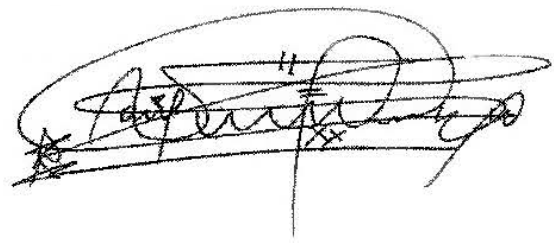
**Artículo 4º.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las universidades estatales u oficiales, así como las instituciones de educación superior estatales u oficiales que no tienen el carácter de universidades, deberán modificar sus estatutos internos en relación a la elección del Rector o quien haga sus veces, y los representantes señalados en el literal d) del artículo 64 de la Ley 30 de 1992.

En todo caso, la elección del Rector deberá involucrar a los tres estamentos universitarios de forma vinculante: estudiantado, profesorado y el estamento de los trabajadores y personal administrativo de las universidades.

Las instituciones de educación superior determinarán internamente las especificidades sobre los requisitos, calidades y mecanismos para esta elección en cada caso particular, la modificación debe construirse de forma democrática, involucrando a la totalidad de la comunidad universitaria.

**Artículo 5º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
Representante a la Cámara por Boyacá  
Partido Alianza Verde

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 304 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al Capítulo Ii (Formas De Extinguir La Obligación Tributaria) Del Título Vii (Extinción De La Obligación Tributaria) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por Impuestos.*

Bogotá, D. C., abril de 2023

Honorable Representante

LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA

Presidenta Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes.

Honorable Representante

ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE

Vicepresidente Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes.

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

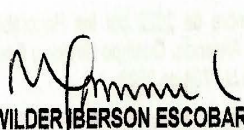
Secretaria Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes.

**Asunto: Ponencia positiva para Primer Debate al Proyecto de ley número 304 de 2022 Cámara, por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al Capítulo Ii (Formas De Extinguir La Obligación Tributaria) Del Título Vii (Extinción De La Obligación Tributaria) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones - Obras por Impuestos.**


Respetuoso saludo,

En cumplimiento de los deberes legales que implica la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 304 de 2022 Cámara, por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al Capítulo Ii (Formas De Extinguir La Obligación Tributaria) Del Título Vii (Extinción De La Obligación Tributaria) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por Impuestos.

De los Honorables Congresistas,

 <b>WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ</b> Representante a la Cámara por el departamento de Caldas-Gente en Movimiento	 <b>BAYARDO GILBERTO BETANCUR PÉREZ</b> Representante a la Cámara por el departamento de Nariño
---	--

  
**WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT**  
 Representante a la Cámara por el departamento de Córdoba

  
**OLMES DE JESÚS ECHEVARRÍA DE LA ROSA**  
 Representante a la Cámara por el departamento de Magdalena

  
**SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG**  
 Representante a la Cámara por el departamento del Quindío

**ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN**  
 Representante a la Cámara por Bogotá

### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 304 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al Capítulo Ii (Formas De Extinguir La Obligación Tributaria) Del Título Vii (Extinción De La Obligación Tributaria) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por Impuestos.*

El informe de la ponencia se rinde en los siguientes términos:

#### I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa fue radicada el 30 de noviembre de 2022 por los honorables Representantes *Aníbal Gustavo Hoyos Franco, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo y César Cristian Gómez Castro*, siendo publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1704 de 2022.

El 23 de febrero de 2023, nos fue notificado que la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes nos designó como Coordinador Ponente al Representante *Wilder Ibersón Escobar Ortiz* y como Ponentes a los Representantes *Bayardo Gilberto Betancur Pérez, Wadith Alberto Manzur Imbett, Olmes de Jesús Echevarría De la Rosa, Sandra Bibiana Aristizabal Saleg y Etna Támara Argote Calderón*.

Una vez, siendo designados como Ponentes, se procedió a solicitar concepto a la DIAN y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con respuesta por parte de la DIAN en el día 23 de marzo de 2023.

#### II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley busca fortalecer la inversión en obras y proyectos en los distintos municipios del país, a través de la vinculación de personas naturales y jurídicas en el diseño, financiamiento y ejecución de proyectos en dichas zonas, mediante el pago de un porcentaje de sus obligaciones tributarias en ejecutorias que beneficien

a su población; especialmente en proyectos relacionados con adecuación, mantenimiento y mejora de vías terciarias; para lo cual, se propone la adición de un artículo transitorio al Estatuto Tributario.

Lo anterior, con el fin de generar un impacto socioeconómico en las distintas zonas del país, que permita a su vez: mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales y urbanas, mejorar la infraestructura vial (mejorar vías de acceso a sus territorios), incrementar el nivel productividad y sostenibilidad de las regiones, estimular la inversión en las zonas, potencializar las regiones, mejorar la infraestructura educativa y especialmente avanzar en políticas de responsabilidad social.

### III. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY RADICADO

*por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al Capítulo Ii (Formas De Extinguir La Obligación Tributaria) Del Título Vii (Extinción De La Obligación Tributaria) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por Impuestos.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** *Objeto.* El presente proyecto de ley tendrá su campo de aplicación exclusivamente en todos los municipios de clase 5 y 6 del país, en los cuales se realizará el financiamiento de proyectos de inversión viabilizados y registrados en el banco de proyectos de inversión de obras por impuestos, propuestos por contribuyentes en su calidad de personas naturales o jurídicas, así como entidades públicas.

**Artículo 2°.** Adiciónese un artículo transitorio al Capítulo II del Título VII del Estatuto Tributario, que indique:

**Artículo Transitorio 800-2. Obras por impuesto en otras zonas del país.** Lo contemplado en el artículo 800-1 del presente estatuto, aplicará para todos los municipios de categorías 5 y 6 en áreas fuera del casco urbano del país, por un período de cuatro (4) años, con el fin de contribuir a la disminución de las brechas de desigualdad e inequidad, contrarrestar los efectos que se causen por los fenómenos de ola invernal, e incentivar el fortalecimiento y reactivación económica y social de las distintas zonas del país.

~~**Parágrafo transitorio 1°.** En concordancia con lo señalado en el presente artículo, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar una lista actualizada de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios de las categorías 5 y 6 en áreas fuera del casco urbano.~~

**Parágrafo transitorio 2°.** Dentro del proceso de selección de proyectos que serán realizados conforme a lo contemplado en este artículo, tendrán

prioridad aquellos referentes al mantenimiento, mejoramiento y ampliación de vías terciarias del país y construcción de placa huellas, de acuerdo con lo establecido en la Guía de Diseño de Pavimentos con Placa – Huella del Instituto Nacional de Vías (Invías), o la que haga sus veces, y la normativa existente sobre la materia. El proceso de selección se hará en los términos previstos de la Ley 80 de 1993 para garantizar los principios de transparencia y de economía, así como la competencia en materia de precios del mercado. Una vez seleccionado el oferente que proponga adelantar la obra en los términos de la presente ley deberá obtener viabilidad para el cruce de cuentas con la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales y el pago de la obra a cuenta del contribuyente para cruce con la DIAN requerirá concepto del interventor y el recibo a satisfacción por parte del Alcalde Municipal.

~~**Parágrafo transitorio 3°.** El Gobierno nacional reglamentará lo pertinente para dar aplicación e implementación a lo señalado en el presente artículo.~~

**Artículo 4°.** Modifíquese el Título 6 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto número 1625 de 2016, Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria, adicionado por el artículo 1° del Decreto número 1147 de 2020, en lo necesario para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.

**Artículo 5°.** El Gobierno nacional reglamentará lo pertinente para dar aplicación e implementación a lo señalado en la presente ley, dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

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

### IV. CONSIDERACIONES GENERALES DEL PROYECTO

Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales del Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y facultan al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:

*“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”. (...).”*

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

*No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las*



*que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.*

*Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.*

*Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”.*

Así mismo, la Comisión Tercera Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: “hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.”.

## **V. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS DEL PROYECTO**

### **a. Situación actual de los municipios del país**

Actualmente existe la necesidad de fortalecer la inversión en obras y proyectos en los distintos municipios del país, lo cual puede lograrse a través del pago de un porcentaje de obligaciones tributarias de los empresarios en ejecutorias destinadas a beneficiar a la población. Ante ello, es necesario que no sólo exista un compromiso estatal para trabajar en pro de la conservación y defensa de nuestro país, sino que también tenga participación el sector de los empresarios mediante el ejercicio real de la responsabilidad social empresarial, a fin de generar un verdadero efecto en la población y territorio donde se lleguen a ejecutar los proyectos, por medio del ejercicio de acciones pertinentes y eficaces que atiendan las necesidades de las zonas, que preserven sus valores culturales y que permitan mejorar las condiciones de vida de las personas que allí habitan.

De tal forma, es necesario que se generen políticas que garanticen el desarrollo de procesos de planificación que incluyan el diálogo y vinculación de la población, así como la inversión estatal y empresarial, en pro del mejoramiento económico y la sostenibilidad; para lo cual se requiere del esfuerzo de todos (Gobierno nacional, autoridades regionales y personas naturales y jurídicas) y del trabajo en conjunto por el desarrollo sostenible de nuestro país, a través del diseño, implementación y ejecución de proyectos financiados directamente por el sector empresarial, en los cuales se garantice la participación activa de la población y se enaltezca y conserve aún más nuestra riqueza natural y cultural; permitiendo a su vez que quienes hacen parte de dicho sector puedan cubrir un porcentaje de sus obligaciones tributarias a través de dicho financiamiento.

Con la gestión de proyectos y obras destinadas al mejoramiento y tratamiento de la conectividad, productividad e infraestructura del país, en especial de aquellas referentes a vías terciarias, se fomentará la competitividad, se promoverá el desarrollo de la comunidad e incluso se fortalecerá la seguridad alimentaria, pues con ello se podrían superar las dificultades existentes en materia de transporte y acceso a los elementos y bienes necesarios para la producción de alimentos, así como las dificultades en el transporte de productos a las cabeceras municipales, a los centros de acopio y a los principales mercados del país, pues ello afecta la competitividad del sector y limita su crecimiento, al provocar dificultad en la accesibilidad, transitabilidad y circulación vehicular, así como perjuicio a la comunicación entre los núcleos poblados, las cabeceras municipales y las capitales departamentales del país.

### **b. Afectaciones por ola invernal**

Para lo corrido del año 2022, la ola invernal en nuestro país ha dejado un balance de 3.794 eventos de emergencia en los distintos departamentos, lo cual ha afectado alrededor de 149.645 familias. Del 1° al 28 de noviembre de este año, se reportaron 281 eventos en 215 municipios, los cuales causaron 7.622 viviendas averiadas, 1.470 viviendas destruidas, 117 vías afectadas, 14 centros educativos perjudicados, entre otros.

Para el año 2021, la temporada de lluvias dejó 2.665 eventos en 31 departamentos, mientras que en el 2020 la cifra fue menor, 1.560 acontecimientos, de acuerdo a datos reportados por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

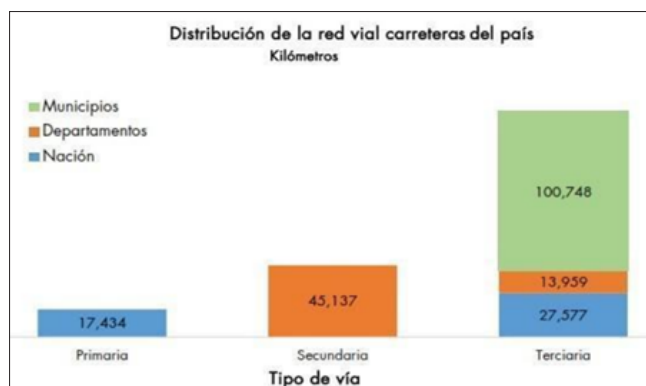
La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres reportó que los departamentos de Cundinamarca, Cauca, Santander, Norte de Santander y Chocó son los que se han visto más afectados por la ola invernal y las fuertes lluvias en el país. Según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) las lluvias se van a seguir presentando hasta finales de diciembre en todo el país, especialmente en las regiones de Antioquia, los Santanderes, el Eje Cafetero y el noroccidente y centro de Cundinamarca.

Así las cosas, con el fin de tratar la situación actual del país generada por el fenómeno de ola invernal, se han destinado \$2,1 billones para atender la emergencia, lo cual pese a ser una cifra representativa se queda corto para cubrir la totalidad de las necesidades que se tienen; y es por eso que se hace esencial buscar otras fuentes o formas de cubrir y atender dichas necesidades, ante lo cual el presente proyecto de ley presenta una buena opción, pues propone que se dé al sector empresarial la opción de invertir en la construcción y mejoramiento de obras de infraestructura (vías, puentes, acueducto, centros educativos, entre otros), adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, salud pública, cultura y deporte, para fines de disminución del pago o negociación en el mercado de sus impuestos, lo que permitiría atender los daños causados por los

deslizamientos, inundaciones, desbordamientos y demás efectos generados por la ola invernal.

### c. Vías terciarias

Las vías terciarias comunican una cabecera municipal con una o varias veredas, o varias veredas entre sí. Conforme al documento Conpes 3857 (*Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria*), las vías regionales tienen la mayor extensión en el territorio nacional, pues constituyen el 69,4% del total de la malla vial nacional, motivo por el cual su funcionamiento, en óptimas condiciones, es fundamental para incentivar el crecimiento económico de la población rural del país; dichas vías no sólo permiten la movilización de la población rural sino también la compra y movilización de alimentos producidos allí hacia las ciudades y municipios del país. Adicionalmente, a través de estas vías el Estado fortalece su presencia en los territorios, lo que permite dar un mayor alcance a la oferta social que ofrece a la población.



Fuente: Documento CONPES 3857 de 2016.

Las placas huella<sup>1</sup> son viables para vías terciarias donde se deben realizar intervenciones, pues además de tener buena calidad, se pueden ejecutar a un bajo costo gracias a que el tiempo de construcción es corto, adicional a que generan soluciones de acceso en las cuales la misma comunidad puede ayudar a ejecutar la construcción.

Sobre el tema, en la Ley 105 de 1993, “*Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones*”, artículo 13, se establecieron las especificaciones mínimas que debe tener la red nacional de carreteras que se construya. En igual sentido, mediante la Resolución número 000744 de 2009 expedida por el Ministerio de Transporte se adoptó el “*Manual de diseño geométrico para carreteras*” elaborado por el Instituto Nacional de Vías (Invías). Adicionalmente, el Ministerio de Transporte junto con el Invías elaboraron la Guía de Diseño de Pavimentos con Placa-huella, a través de la cual se brinda conocimiento teórico-práctico

<sup>1</sup> Una placa huella se refiere a un sistema de pavimentación para vías de bajos volúmenes de tránsito, en el cual se pavimenta en concreto con refuerzo continuo únicamente la franja por la que circulan las ruedas de los vehículos (Guía de Diseño de Pavimentos con Placa-huella).

sobre esta alternativa de pavimentación en los contratos que adelante el instituto por medio de la subdirección de Red Terciaria y Férrea, que además implica la utilización de materiales y mano de obra locales; sumado a ello, y como complementación el Departamento Nacional de Planeación, a través de la Subdirección Territorial y de Inversiones Públicas, emitió el documento “*Mejoramiento de vías terciarias mediante el uso de placa huella*”.

Actualmente, no existe ningún tipo de intervención ni mejoramiento en muchas de las vías terciarias del país, por lo que es fundamental fomentar la ejecución de proyectos de reparación y mantenimiento de estas, puesto que el mal estado de estas vías genera atrasos en el sector rural, pérdidas de cosechas y problemas a nuestros campesinos; por lo que su reparación debe ser una prioridad, en la medida que con su realización se estarían promoviendo labores encaminadas a fortalecer la productividad de los cultivos, lo que a su vez generaría una mayor rentabilidad al negocio, permitiendo a la población tener acceso a mejores condiciones de vida y promoviendo la sostenibilidad de la actividad campesina en el tiempo, al impulsar el empalme generacional adaptado a las nuevas condiciones, técnicas y tecnologías.

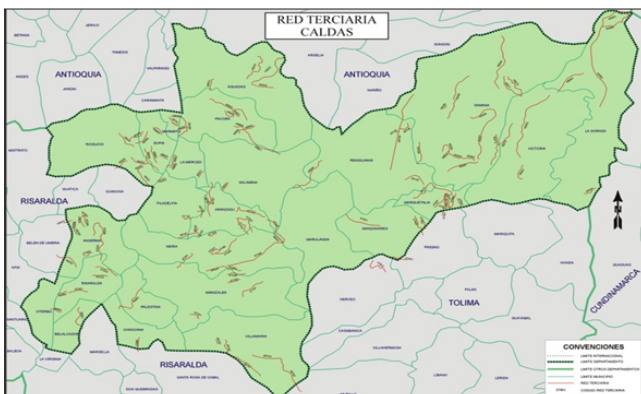
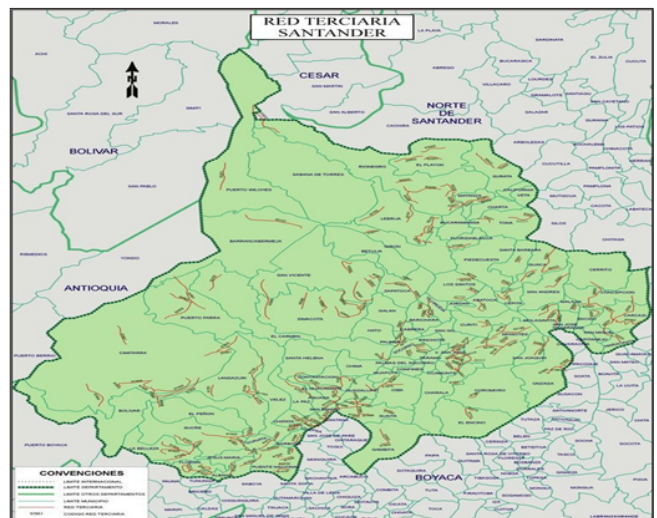
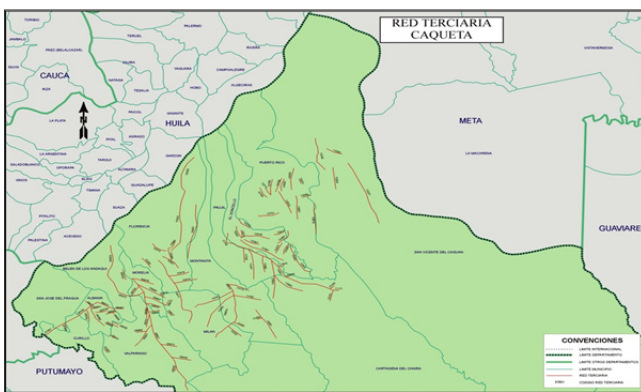
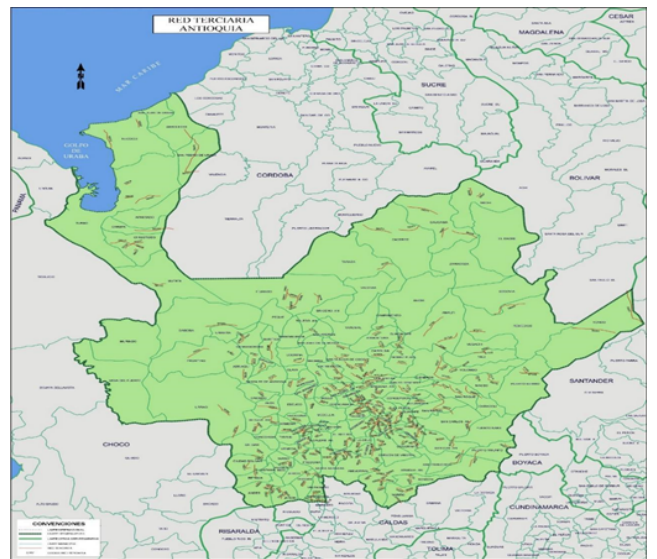
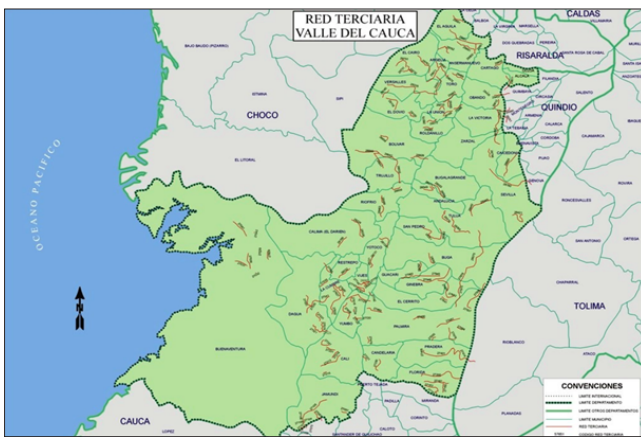
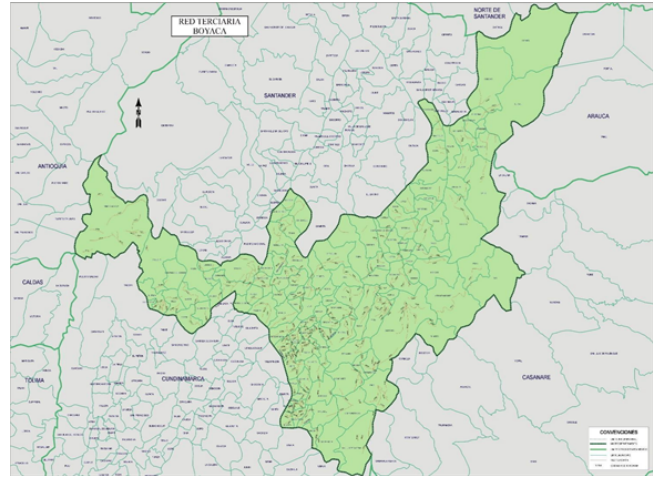
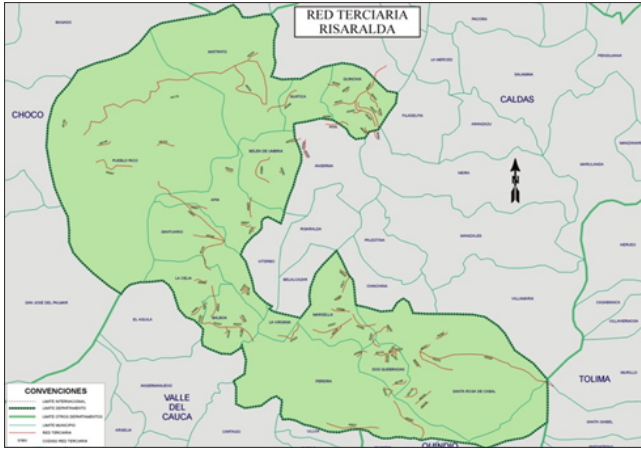
Adicional a esta situación, no existe un direccionamiento claro respecto de la necesidad ni la forma en que deben realizarse los respectivos mantenimientos de las vías terciarias, lo que hace más difícil su situación, por cuanto los municipios no cuentan con la experiencia ni el conocimiento para hacerlo, quedando así muchas veces el tema de mejoramiento de la red vial regional en manos de la voluntad de hacerlo o no que tengan las autoridades locales, lo cual no siempre va acorde con las necesidades reales de la población ni las necesidades de conservación y mantenimiento preventivo de las vías.

Sumado a esto, la red vial terciaria es muy vulnerable ante los cambios de temperatura que se presentan en las zonas donde se encuentran ubicadas, pues por ejemplo cuando se presenta la temporada de lluvias en el país, las vías presentan un alto grado de deterioro por no tener los drenajes funcionando de la manera adecuada, lo que afecta el paso de la población por las mismas y con ello el desarrollo social y económico de la región, al perjudicar el acceso a bienes y servicios públicos. Tal ocurrió en 2019 con las vías terciarias del departamento de Risaralda, las cuales presentaron graves afectaciones en su malla vial como consecuencia de las fuertes lluvias que se presentaron y que generaron la declaratoria de calamidad pública en toda la red terciaria del departamento; siendo las localidades más afectadas, Pereira y Mistrató.

De otro lado, el Instituto Nacional de Vías (Invías) actualiza periódicamente el estado de la Red Vial del país y lo pone en conocimiento de la comunidad a través de su página Web (<https://www.invias.gov.co/index.php/red-vial-nacional/2-uncategorised/57-e-%20stado-de-la-red-vial#>); sin embargo, dicha información sólo corresponde a la Red Vial Primaria, no incluyendo,



por tanto, información referente a la Red Terciaria. En relación con la Red Terciaria, el Inviás en su página Web tiene información sobre la misma (<https://www.invias.gov.co/index.php/informacion-institucional/2-principal/59-mapas-de-la-red-terciaria-y-ferrea>), la cual se señala a continuación para los municipios que hacen parte del PCC, estando en color naranja las vías terciarias (pese a ello, es importante indicar que dicha información no se encuentra actualizada, pues la última actualización hecha por el Inviás data del año 2018):



Como se observa en los mapas, la red de vías terciarias comprende gran parte del territorio, lo que hace aún más evidente la necesidad de una pronta atención e intervención por parte del Estado, bien sea a través de financiamiento directo o a través del desarrollo de políticas que promuevan el desarrollo de proyectos viales en esas zonas; tal y como se propone en el presente proyecto de ley, en el que se contempla la posibilidad de que personas naturales y jurídicas tengan la opción de pagar una parte de sus impuestos a través de la realización de este tipo de obras en las regiones mencionadas.

Es necesario el mejoramiento de las vías terciarias, por cuanto debido a su mal estado actual las familias deben invertir más recursos en transporte y canasta



familiar, adicional al hecho de que ven reducidas sus oportunidades de acceso al desarrollo integral.

Las vías en mal estado, intransitables, con restricciones de tránsito y/o deficiente mantenimiento, hacen imposible su paso en épocas de invierno, lo que obliga a realizar acciones de intervención para habilitarlo. Es esencial mejorar los procedimientos de los tratamientos de las vías terciarias, así como generar y realizar los mantenimientos periódicos y rutinarios.

#### **d. Responsabilidad social**

A partir de la responsabilidad social el sector empresarial adquiere una serie de compromisos, de manera voluntaria, que buscan impactar y beneficiar la vida del resto de la población del país, bien sea a través de la generación de puestos de empleo, la ampliación de la oferta, la implementación de programas que promueven el desarrollo económico, entre otros. Siendo evidente que, con su aplicación se logra incrementar la confianza de la población en las empresas, al proyectar una imagen más cercana y genuina, lo que se interpreta en el posicionamiento de una buena reputación, la operación estable de sus actividades y la baja probabilidad de enfrentar sanciones o procesos por incumplimiento de determinadas normas; haciendo que a su vez se haga más llamativo el querer invertir capital en ellas.

Las acciones y programas que realiza el sector empresarial en la comunidad adquieren gran relevancia para la misma y mejoran la percepción de las empresas en el mercado, pues mientras más de estas existan, mayor será el desarrollo social de la zona en que se desarrollen. Dentro de las características propias de una empresa socialmente responsable se pueden destacar las siguientes:

1. Apoyo a causas sociales.
2. Apoyo a proyectos de mejoramiento de infraestructuras (educación, salud, viales, etc.).
3. Competitividad responsable.
4. Promoción de condiciones favorables de vida.

El proyecto de guía técnica colombiana de responsabilidad social GTC-RS, elaborado por Diana Asprilla para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), indica una serie de principios que deben ser implementados al momento de realizar acciones en el marco de la Responsabilidad Social Empresarial:

1. El respeto a la dignidad de la persona humana: la cual es inherente a la naturaleza del ser humano, y le otorga derechos fundamentales irrenunciables y propios, de carácter personal, sociocultural y medioambiental, que las organizaciones deben reconocer y promover.
2. La responsabilidad legal: las actuaciones de las organizaciones no sólo estarán enmarcadas dentro de la Constitución, sino

que además se guiarán por la búsqueda proactiva de las leyes que les aplican.

3. La autorregulación ética: la gestión socialmente responsable implica una integración coherente de la misión y visión con el marco ético construido por la organización.
4. La participación: los líderes promoverán la participación en la gestión socialmente responsable, para que cada persona sea tenida en cuenta y ponga sus capacidades en función de los fines comunes de la organización y de la sociedad.
5. El enfoque de procesos: los resultados deseados se alcanzan más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso.
6. La solidaridad: trabajar por el beneficio mutuo.
7. El desarrollo humano integral: como compromiso por preservar el patrimonio ambiental, cultural y social para las futuras generaciones, respetando la diversidad y promoviendo la reducción de las inequidades sociales.
8. La mejora continua: implica que las organizaciones guiarán con sentido ético el constante mejoramiento de sus procesos económicos, sociales y ambientales.

Conforme a lo expuesto, es claro que la figura de obras por impuestos, ampliado al territorio nacional, por un término de cuatro (4) años, permitiría a personas naturales y jurídicas la realización y ejecución de proyectos con recursos propios, recibiendo en contraprestación un Título para la Renovación del Territorio -TRT, con el cual podrían pagar parte de sus impuestos o negociarlos en el mercado; beneficiando a la vez a la población del país, en los distintos campos: infraestructura de transporte, educación, salud pública, sistemas de agua potable y saneamiento básico, energía, bienes públicos rurales, la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, fortalecimiento de tecnologías de la información y comunicación e infraestructura productiva, cultural y deportiva.

Con la adopción de lo aquí propuesto, el sector empresarial del país podría diseñar y ejecutar proyectos orientados al mejoramiento de las condiciones de vida de todas las comunidades del país, a la dinamización de la economía y la potencialización de todas las regiones; causando así un gran impacto social, participando de forma activa en la transformación de las regiones beneficiadas con los proyectos y avanzando en el desarrollo de sus políticas de responsabilidad social.

Por tanto, la Responsabilidad Social Empresarial representa un eje importante de generación de equidad social y de oportunidades para la población, en el que se ve el trabajo conjunto entre el Estado, las

empresas y las comunidades. Y es en este sentido que va orientado el presente proyecto de ley, que busca involucrar el sector empresarial en el desarrollo de proyectos, planes y programas orientados a la disminución de la brecha económica y social entre el campo y la ciudad, y al mejoramiento, reconstrucción y/o mantenimiento de las vías de acceso a las distintas zonas del país, lo cual generaría beneficios tanto a las empresas, al mejorar la confianza e imagen de las mismas e incentivar la inversión en sus portafolios y la adquisición de sus ofertas de servicios y productos, adicional al descuento en el pago de sus impuestos; como para la comunidad, al permitir la existencia de una mayor presencia estatal, una mayor y real participación del sector privado, y mejores condiciones de competitividad para la población.

#### e. Obras por impuesto

La figura de obras por impuestos permite a personas naturales y jurídicas la realización y ejecución de proyectos con recursos propios, recibiendo en contraprestación un Título para la Renovación del Territorio (TRT), con el cual podrán pagar parte de sus impuestos o negociarlos en el mercado; dichos proyectos pueden ser desarrollado en el campo de: infraestructura de transporte, educación, salud pública, sistemas de agua potable y saneamiento básico, energía, bienes públicos rurales, la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, hacer pagos por servicios ambientales, fortalecer las tecnologías de la información y comunicación e infraestructura productiva, cultural y deportiva. Con este mecanismo, el sector empresarial del país puede diseñar y ejecutar proyectos orientados al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades, a la dinamización de la economía y la potencialización de la región; causando así un gran impacto social, participando de forma activa en la transformación de las regiones beneficiadas con los proyectos y avanzando en el desarrollo de sus políticas de responsabilidad social.

Inicialmente la figura fue contemplada exclusivamente para los territorios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) pero posteriormente fueron adicionados los territorios de municipios considerados como más afectados por el Conflicto Armado (Zomac), pues se evidenció la necesidad de priorizar proyectos en dichos territorios que requerían de una intervención oportuna y pronta dadas sus especiales condiciones.

A través de la figura de obras por impuestos, desde el año 2018 al año 2020, se vincularon un total 75 empresas a 100 proyectos para beneficiar a 138 municipios en la transformación de sus territorios, con una inversión de 677.317 millones de pesos. Dentro de las empresas que han implementado esta figura se encuentran: Ecopetrol, Celsia, Parex, Emgesa, Seapto (Gana Gana), Grupo Nutresa, Comercializadora Arturo Calle, Bavaria, Cenit, Red de Servicios del Quindío, Crepes & Waffles, Gran Tierra, empresas de Asocañas, Apostar, entre muchas otras.

## 2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

### Constitución Política de Colombia

**Artículo 2º.** *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”*

**Artículo 8º.** *“Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.”*

**Artículo 64.** *“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.”*

**Artículo 65.** *“La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.”*

*De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.”*

**Artículo 70.** *“El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.”*

*La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.”*

**Artículo 72.** *“El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen*

a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles.”

### Leyes

**Ley 105 de 1993.** “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”.

**Ley 1228 de 2008.** “Por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional, se crea el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras y se dictan otras disposiciones”.

### Decretos

**Decreto número 624 de 1989.** “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”.

**Decreto número 1147 de 2020.** “Por el cual se reglamentan los artículos 800-1 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 79 de la Ley 2010 de 2019 y 285 de la Ley 1955 de 2019, y se adiciona el Título 6 a la Parte 6 del Libro 1, los Capítulos 1 a 5 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.5.3.2.5. a la Sección 2 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1, el parágrafo 2 al artículo 1.6.5.3.3.3. de la Sección 3 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1 y el artículo 1.6.5.3.5.6. a la Sección 5 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, único Reglamentario en Materia Tributaria.”

**Decreto número 1292 de 2021.** “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías (Invías).”

**Artículo 2º. Funciones del Instituto Nacional de Vías (Invías).** Para el cumplimiento de sus objetivos el Instituto Nacional de Vías (Invías), desarrollará las siguientes funciones generales:

(...)

2.20 Definir, expedir y adoptar la regulación técnica relacionada con la infraestructura de los modos de transporte carretero, fluvial, férreo y marítimo.

**Artículo 15. Subdirección de Planificación de Infraestructura.** Son funciones de la Subdirección de Planificación de Infraestructura:

(...)

15.7. Recolectar la información vial, haciendo la consolidación de los datos suministrados por las Direcciones Territoriales, que sirva de base para la toma de decisiones sobre la misma y hacer la divulgación por los medios dispuestos por la administración del Instituto.

**Artículo 22. Subdirección Gestión Integral de Carreteras Nacionales.** Son funciones de

la Subdirección Gestión Integral Carreteras Nacionales las siguientes.

(...)

22.3. Liderar la planificación, programación y metodología del proceso de supervisión, ejecución y seguimiento a las interventorías de los contratos de ejecución de obras de la infraestructura vial de su responsabilidad.

**Artículo 23. Subdirección de Vías Regionales.** Son funciones de la Subdirección Vías Regionales, las siguientes:

(...)

**23.1. Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la infraestructura de la red vial regional (secundarias, terciarias, caminos ancestrales y ciclorrutas entre otras) y evaluar su ejecución.**

**Decreto número 1208 de 2022.** “Por el cual se reglamenta el parágrafo 4º del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, modificado y adicionado por el artículo 34 de la Ley 2155 de 2021; se modifican el artículo 1.6.6.1.2 del Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.6.1.3. del Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, los parágrafos 3º y 4º del artículo 1.6.6.2.3. del Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.6.3.3. del Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.6.5.4. del Capítulo 5 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1 y se adiciona el inciso 2º al parágrafo 2 del artículo 1.6.5.3.3.3 de la Sección 3 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1, un parágrafo al artículo 1.6.6.2.2. del Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el parágrafo 7º al artículo 1.6.6.2.3. del Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, los parágrafos 4º y 5º al artículo 1.6.6.3.1. del Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el parágrafo 3º al artículo 1.6.6.3.4. del Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, los parágrafos 2º y 3º al artículo 1.6.6.4.5. del Capítulo 4 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1 y el Capítulo 6 y los artículos 1.6.6.6.1. al 1.6.6.6.14 al Capítulo 6 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.”

### Otros documentos

**CONPES 3857 de 2016.** LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LA GESTIÓN DE LA RED TERCARIA.

### Jurisprudencia

**Sentencia C 516 de 2017**

“(…) habilitan a estas empresas a efectuar el pago del impuesto a la renta a través de un mecanismo específico, invirtiendo dicho valor en obras destinadas a las comunidades asentadas en los territorios en los que realizan sus operaciones económicas, y establecen una regla especial para el cobro de las obligaciones fiscales vinculadas a este mecanismo, determinando una interrupción



en el término de caducidad de la acción de cobro respectiva.

(...) como forma de pago parcial de las obligaciones por impuestos, se realicen inversiones en infraestructura vial, o para el suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública o educación públicas, habilitación que, en sí misma, no comporta una afectación directa de las comunidades (...)"

## VI. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

### Criterios para Zomac:

Los municipios Zomac son un requisito fundamental para la ejecución de obras por impuestos. Las Zomac corresponden a 344 municipios de acuerdo con una metodología definida conjuntamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART).

Las Zomac son un conjunto de municipios que agrupa las zonas del país más afectadas por el conflicto, tal como indican sus siglas Zomac – Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado. Estas zonas tienen una serie de implicaciones en el régimen de tributación para empresas dedicadas en las zonas o bien, creadas en las zonas que tuvieron la principal incidencia del conflicto. Los beneficios e incentivos tributarios de las Zomac quedaron plasmados en los artículos 235 al 237 de la Ley 2819 de 2016 y el Decreto número 1650 de 2017.

Para su selección fueron consideradas variables que reflejan el grado de incidencia del conflicto y el grado de vulnerabilidad de los municipios ante este fenómeno. Se utilizaron indicadores de debilidad estatal, pobreza y acceso a centros urbanos. De igual forma, fueron considerados los Municipios Priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) establecidos en el Decreto 893 de 2017.

### Criterios para PDET:

De conformidad con el punto 1.2 del Acuerdo Final, el objetivo de los PDET es “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad”. Por lo cual, sería toda la zona rural. Sin embargo, se convino priorizar las zonas más necesitadas y urgidas con base en los siguientes criterios:

- i) Los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas;
- ii) El grado de afectación derivado del conflicto;
- iii) La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión;
- iv) La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

Los territorios PDET están organizados en 16 subregiones, 170 municipios y 11.000 veredas. Es

decir, son el 36 por ciento del territorio nacional. Según cifras del Gobierno, en estos municipios viven 6,6 millones de colombianos. Es decir, representa el 24% de la población rural del país.

### Obras por impuestos:

Obras por Impuestos es un mecanismo impulsado por el Gobierno nacional para promover la participación del sector privado en proyectos productivos y en obras de construcción que aporten al desarrollo rural, a la agricultura y a la reactivación económica y social.

Para priorizar los proyectos, se han caracterizado grandes frentes de inversión como salud pública, educación pública, agua potable y alcantarillado, energía, construcción y/o reparación de infraestructura vial entre otros.

En este sentido, es importante considerar que para lograr cambios en nuestro país se debe establecer una sinergia de fuerza entre los diferentes actores, incluyendo el sector privado y el Gobierno nacional para que la inversión social contribuya a consolidar mejores condiciones de vida y bienestar para los colombianos en todas las regiones del país. Esto debe considerar que los planes deben materializarse de manera rápida, creando las condiciones necesarias para la inversión en todo el territorio nacional, siendo obras por impuestos una medida adecuada para esta finalidad.

En ese sentido, debemos considerar que en la Reforma Tributaria la Ley 2277 de 2022 el mecanismo de Obras por Impuestos (OXI) tuvo algunas modificaciones. Uno de los cambios consistió en eliminar la posibilidad de ejecutar obras en las Áreas de Desarrollo Naranja (ADN), zonas en las que se promovía la creación de bienes y servicios creativos y culturales. Estas fueron propuestas en su momento por el Gobierno Duque y podían estar incluso en ciudades capitales y cabeceras municipales.

La inclusión de las ADN generó malestar en diferentes sectores puesto que diluía el propósito de Obras por Impuestos en las zonas más afectadas por el conflicto y con mayores necesidades. Con esta modificación los proyectos se concentran nuevamente en municipios PDET y Zomac.<sup>2</sup> En ese sentido, en esa norma reciente modifiqué y regulé lo concerniente a Obras por Impuestos en los artículos 26, 86 y 96. Lo cual significa que en esta misma legislatura se aprobó recientemente la reforma tributaria, una nueva reforma tributaria presentada por el actual Gobierno que, de manera racional y pensando justamente en la coyuntura económica, política y social, realizó ajustes importantes en materia fiscal y tributaria para recaudar fondos con el fin de financiar muchos de los programas sociales y económicos del Estado que buscan mitigar los efectos generados por la crisis devenida

<sup>2</sup> FIP. ¿Qué le depara el 2023 al mecanismo de Obras por Impuestos? 28 de febrero de 2023. Véase: [https://ideas-paz.org/publicaciones/opinion/2023-02/que-le-depara-el-2023-al-mecanismo-de-obras-por-impuestos#\\_ftn1](https://ideas-paz.org/publicaciones/opinion/2023-02/que-le-depara-el-2023-al-mecanismo-de-obras-por-impuestos#_ftn1)

por la pandemia generada por el virus Sars-Cov2 y financiar programas sociales del Gobierno, con lo cual, de entrada, este proyecto podría entrar a colisionar con los propósitos y las disposiciones de la Reforma tributaria de 2022 cuyos impactos aún no pueden ser evaluados, pues lleva menos de seis meses de sancionada.

Aun así, podemos considerar que Obras por Impuestos es fundamental para el desarrollo. Pues tal y como el Ministro de Hacienda y el director de la Agencia de Renovación del Territorio en diciembre de 2022 para el año 2023 el Gobierno seguirá apostándole al instrumento. Esto considerando que Obras por Impuestos ha demostrado ser atractivo para compañías de todos los sectores; desde las extractivas hasta las de alimentos han desarrollado obras de infraestructura y dotación escolar, entre otros, beneficiando a miles de personas. El Gobierno ha lanzado señales que generan confianza entre las empresas que ven en este pago alternativo una forma de acercarse a las comunidades y a las entidades territoriales en las zonas donde operan e incluso donde no lo hacen, y en las que muchas veces no llega el Estado.<sup>3</sup>

Un ejemplo de estas señales es la ampliación del cupo Confis, que determina cuántos recursos se pueden destinar a esta modalidad de pago que, aunque fue aprobado el pasado diciembre, rige para este año. En vigencias anteriores, esta “bolsa” era de alrededor de 500 mil millones de pesos y solía agotarse rápidamente; es decir, se presentaban tantos proyectos por el valor total de ese cupo que muchos otros se quedaban sin ser ejecutados. Para esta nueva vigencia, el cupo se amplió significativamente: llega a 800 mil millones, lo que se traduce en que más obras -ojalá de mayor calado- se podrán desarrollar.

Este papel preponderante de Obras por Impuesto puede ser constatado por el comunicado de prensa del 27 de diciembre de 2022 por parte de Minhacienda:

*“El Consejo Nacional de Política Fiscal (Confis) aprobó la ampliación del cupo de ‘Obras por Impuestos’ a \$800 mil millones para el 023. Esta decisión se tomó por los buenos resultados que ha mostrado la estrategia desde la fecha de su creación. En los últimos cinco años se han vinculado cerca de 120 empresas al mecanismo, garantizando la ejecución de 204 proyectos en sectores como transporte, educación, vivienda y energía. Dentro de estos proyectos, se encuentran:*

*El mejoramiento de la vía San Pedro-Arizona en el municipio de Puerto Caicedo en Putumayo, por \$9.870 millones.*

*El mejoramiento de la vía El Paujil-Cartagena del Chairá en Caquetá, por \$65.217 millones.*

*La rehabilitación de la vía Tame-Corocoro en Arauca, por \$27.657 millones.*

*La ampliación de redes de acueducto en el distrito de Riohacha, por \$7.001 millones.*

*La dotación de ambientes escolares para las sedes educativas oficiales de los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Teorama, Sardinata y Tibú en Norte de Santander, por valor de \$15.300 millones.*

*“Es bueno anunciarle al país que el mecanismo ‘Obras por Impuestos’, que busca que se desarrollen proyectos de impacto social en los municipios PDET y Zomac, contará con mayores recursos para el 2023”, expresó el Ministro de Hacienda y Crédito Público, José Antonio Ocampo.*

*Este mecanismo permite a las empresas invertir hasta un 50% de su impuesto de renta en proyectos de impacto económico y social, que contribuyan al desarrollo de los municipios PDET y de las Zonas más Afectas por el Conflicto (Zomac). La participación de los empresarios permite aprovechar capacidades ya construidas en los territorios, genera confianza, fortalece las relaciones con las comunidades, y aporta a la construcción de la paz territorial en beneficio de las poblaciones más vulnerables.*

*“Obras por Impuestos es una de las mejores vías para lograr la contribución y vinculación del sector empresarial en hechos que aportan a la paz y la disminución de las desigualdades sociales. Las empresas tienen un compromiso con los territorios y sus comunidades, y acá hay una oportunidad para ser parte de las soluciones a tantas necesidades. Sin duda el aumento de este cupo permitirá llevar obras importantes a estos territorios y reactivar sus economías”, concluyó el nuevo Director de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), Raúl Delgado”<sup>4</sup>.*

De igual manera, en el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” en el que se afirma que, a través del mecanismo, se puede afianzar el rol del sector empresarial en la construcción de paz y busca que los proyectos desarrollados por Obras por Impuestos sean estratégicos y vayan acorde a los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Así, en el texto aprobado en primer debate se introducen una serie de modificaciones al mecanismo de Obras por Impuesto. Es así como en el artículo 22 se adiciona el parágrafo 9 al artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 que pone disposiciones frente al incumplimiento de la obra; en el artículo 264 modifica el inciso segundo del artículo 800-1 del Estatuto Tributario.

Con ello, tal y como lo expuso la investigadora Luisa de la Cuesta Z. de Fundación Ideas para la paz:

*“el éxito del mecanismo no debe medirse únicamente por el monto que fija el Confis o por*

<sup>3</sup> FIP. ¿Qué le depara el 2023 al mecanismo de Obras por Impuestos? 28 de febrero de 2023. Véase: [https://ideas-paz.org/publicaciones/opinion/2023-02/que-le-depara-el-2023-al-mecanismo-de-obras-por-impuestos#\\_ftn1](https://ideas-paz.org/publicaciones/opinion/2023-02/que-le-depara-el-2023-al-mecanismo-de-obras-por-impuestos#_ftn1)

<sup>4</sup> Véase: El Gobierno amplió cupo de ‘Obras por Impuestos’ para 2023 a \$800 mil millones. 27 de diciembre de 2022 [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/SaladePrensa/pages\\_DetalleNoticia?documentId=WCC\\_CLUSTER-209679](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/SaladePrensa/pages_DetalleNoticia?documentId=WCC_CLUSTER-209679)

su utilización. Es necesario que el Gobierno trace la hoja de ruta de las inequidades más urgentes a resolver en las regiones y que OXI sirva como un mecanismo articulador entre el sector público y el empresarial para abordar esos problemas. En otras palabras, el éxito de Obras por Impuestos debe medirse en función de si, objetivamente, ha contribuido a mejorar la calidad de vida, el bienestar de las personas y la transformación de los territorios donde se ejecutan, no solo en el dinero invertido.

Ha habido muchas expectativas sobre la orientación que debe asumir el Gobierno para promover el desarrollo y la idea de la Paz Total. Teniendo en cuenta el propósito para el que fue creado OXI, es necesario que el Ejecutivo proponga objetivos claros, medibles y alcanzables que le apuesten a lograr la disminución de inequidades y cierre de brechas, y que sea justamente Obras por Impuestos una de las formas de alcanzarlos. Esto podría hacerse, por ejemplo, priorizando algunos sectores o tipos de proyectos, lo cual requiere una articulación adicional entre Gobierno nacional, mandatarios locales, comunidades y empresas.

El 2023 augura ser un buen año para el mecanismo por la ampliación del cupo Confis, por cuenta de las señales de confianza que han enviado desde el Gobierno y por el interés de más contribuyentes en participar. Entre más empresas se vinculen, más posibilidades hay de que las obras lleguen a las personas y municipios más necesitados. Ese interés debe servir para continuar fortalecimiento el instrumento, pero el Gobierno debe expresar su interés en trabajar de manera articulada con el sector empresarial. Los grandes problemas sociales, por más difíciles que sean, se logran superar cuando todos los sectores apuntan, confían y cooperan mutuamente”<sup>5</sup>.

Finalmente, en el concepto solicitado por los ponentes, la DIAN sugirió suprimir el Parágrafo Transitorio 1 del artículo transitorio 800-2 que adiciona el artículo segundo de la iniciativa. De igual manera, pidió suprimir el parágrafo transitorio 3, en consideración que el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia que es potestad del Presidente de la República modificar decretos. Por la misma razón, pide suprimir los artículos 4º y 5º del proyecto de ley.

## VII. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no conlleva un impacto fiscal, debido a que en el articulado no se ordena un gasto público, pues en el mismo se señala expresamente que se autoriza al Gobierno nacional para que reglamente todo lo relacionado con la puesta en marcha de lo establecido en el.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el proyecto de ley está acorde con los distintos

pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la materia, específicamente con la sentencia C 866 de 2010, en la cual manifestó una serie de subreglas sobre el análisis del impacto fiscal de las normas:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

- i) Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;
- ii) El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto’;
- iii) En caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptualizar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático’; y
- iv) El informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.

Adicionalmente, es importante tener presente lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia C 490 de 2011:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales

<sup>5</sup> FIP. ¿Qué le depara el 2023 al mecanismo de Obras por Impuestos? 28 de febrero de 2023. Véase: [https://ideas-paz.org/publicaciones/opinion/2023-02/que-le-depara-el-2023-al-mecanismo-de-obras-por-impuestos#\\_ftn1](https://ideas-paz.org/publicaciones/opinion/2023-02/que-le-depara-el-2023-al-mecanismo-de-obras-por-impuestos#_ftn1)



de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.”

De modo tal que el impacto fiscal de las leyes, no puede convertirse en una barrera para que el Congreso de la República pueda ejercer su función legislativa, pues de serlo estaría vulnerando el principio de separación de las Ramas del poder público al lesionar la autonomía del legislativo. Por lo cual, tal y como lo ha señalado la Corte, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003: “debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.”

No obstante, se solicitó concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el día 23 de marzo de 2023, el cual no ha sido enviado a los ponentes. Nos encontramos a la espera del mismo.

### VIII. CONFLICTO DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual *“El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;

- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión;
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores;
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro;
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente;
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual;
- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación;
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).”

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera

que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde

a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

### IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Atendiendo las recomendaciones de la DIAN en su concepto se propone el siguiente pliego de modificaciones:

Texto radicado por los autores del Proyecto de ley número 304 de 2022 Cámara	Texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 304 de 2022 Cámara	Observaciones
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> El presente proyecto de ley tendrá su campo de aplicación exclusivamente en todos los municipios de clase 5 y 6 del país, en los cuales se realizará el financiamiento de proyectos de inversión viabilizados y registrados en el banco de proyectos de inversión de obras por impuestos, propuestos por contribuyentes en su calidad de personas naturales o jurídicas, así como entidades públicas.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> El presente proyecto de ley tendrá su campo de aplicación exclusivamente en todos los municipios de categoría 5 y 6 del país, en los cuales se realizará el financiamiento de proyectos de inversión viabilizados y registrados en el banco de proyectos de inversión de obras por impuestos, propuestos por contribuyentes en su calidad de personas naturales o jurídicas, así como entidades públicas.</p>	<p>Se cambia redacción de clase a categoría de acuerdo al artículo sexto de la Ley 1551 de 2012.</p>
<p><b>Artículo 2°.</b> Adiciónese un artículo transitorio al Capítulo II del Título VII del Estatuto Tributario, que indique:  Artículo Transitorio 800-2. <i>Obras por impuesto en otras zonas del país.</i> Lo contemplado en el artículo 800-1 del presente estatuto, aplicará para todos los municipios de categorías 5 y 6 en áreas fuera del casco urbano del país, por un período de cuatro (4) años, con el fin de contribuir a la disminución de las brechas de desigualdad e inequidad, contrarrestar los efectos que se causen por los fenómenos de ola invernal, e incentivar el fortalecimiento y reactivación económica y social de las distintas zonas del país.  Parágrafo transitorio 1°. <del>En concordancia con lo señalado en el presente artículo, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar una lista actualizada de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios de las categorías 5 y 6 en áreas fuera del casco urbano.</del>  Parágrafo transitorio 2°. Dentro del proceso de selección de proyectos que serán realizados conforme a lo contemplado en este artículo, tendrán prioridad aquellos referentes al mantenimiento, mejoramiento y ampliación de vías terciarias del país y construcción de placa huellas, de acuerdo con lo establecido en la Guía de Diseño de Pavimentos con Placa – Huella del Instituto Nacional de Vías (Invías) o la que haga sus veces, y la normativa existente sobre la materia. El proceso de selección se hará en los términos previstos de la Ley 80 de 1993 para garantizar los principios de transparencia y de economía, así como la competencia en materia de precios del mercado. Una vez seleccionado el oferente que proponga adelantar la obra</p>	<p><b>Artículo 2.</b> Adiciónese un artículo transitorio al Capítulo II del Título VII del Estatuto Tributario, que indique:  Artículo Transitorio 800-2. <i>Obras por impuesto en otras zonas del país.</i> Lo contemplado en el artículo 800-1 del presente estatuto, aplicará para todos los municipios de categorías 5 y 6 en áreas fuera del casco urbano del país, por un período de cuatro (4) años, con el fin de contribuir a la disminución de las brechas de desigualdad e inequidad, contrarrestar los efectos que se causen por los fenómenos de ola invernal, e incentivar el fortalecimiento y reactivación económica y social de las distintas zonas del país.   Parágrafo transitorio. Dentro del proceso de selección de proyectos que serán realizados conforme a lo contemplado en este artículo, tendrán prioridad aquellos referentes al mantenimiento, mejoramiento y ampliación de vías terciarias del país y construcción de placa huellas, de acuerdo con lo establecido en la Guía de Diseño de Pavimentos con Placa – Huella del Instituto Nacional de Vías (Invías) o la que haga sus veces, y la normativa existente sobre la materia. El proceso de selección se hará en los términos previstos de la Ley 80 de 1993 para garantizar los principios de transparencia y de economía, así como la competencia en materia de precios del mercado. Una vez seleccionado el oferente que proponga adelantar la obra</p>	<p>Se modifica el artículo atendiendo a las recomendaciones expresadas por la DIAN.</p>

Texto radicado por los autores del Proyecto de ley número 304 de 2022 Cámara	Texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 304 de 2022 Cámara	Observaciones
<p>en los términos de la presente ley deberá obtener viabilidad para el cruce de cuentas con la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales y el pago de la obra a cuenta del contribuyente para cruce con la DIAN requerirá concepto del interventor y el recibo a satisfacción por parte del Alcalde Municipal.</p> <p><del>Parágrafo transitorio 3°. El Gobierno nacional reglamentará lo pertinente para dar aplicación e implementación a lo señalado en el presente artículo.</del></p>	<p>en los términos de la presente ley deberá obtener viabilidad para el cruce de cuentas con la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales y el pago de la obra a cuenta del contribuyente para cruce con la DIAN requerirá concepto del interventor y el recibo a satisfacción por parte del Alcalde Municipal.</p>	
<p>Artículo 4°. Modifíquese el Título 6 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto número 1625 de 2016, Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria, adicionado por el artículo 1° del Decreto número 1147 de 2020, en lo necesario para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.</p>	<p><u>Eliminado</u></p>	<p>Artículo eliminado por cuenta del concepto de la DIAN.</p>
<p>Artículo 5°. El Gobierno nacional reglamentará lo pertinente para dar aplicación e implementación a lo señalado en la presente ley, dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.</p>	<p><u>Eliminado</u></p>	<p>Artículo eliminado por cuenta del concepto de la DIAN.</p>
<p>Artículo 7°. <i>Vigencia y derogatoria.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias</p>	<p>Artículo 3°. <i>Vigencia y derogatoria.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias</p>	<p>Se modifica numeración por cuenta de los cambios.</p>

**X. PROPOSICIÓN**

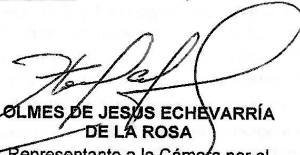
Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente proponemos a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar primer debate y votar positivamente al Proyecto de ley número 304 de 2022 Cámara, *por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al Capítulo II (formas de extinguir la obligación tributaria) del Título VII (extinción de la obligación tributaria) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos.*

*De los honorables Congresistas,*

  
**WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ**  
 Representante a la Cámara por el departamento de Caldas-Gente en Movimiento

**BAYARDO GILBERTO BETANCUR PEREZ**  
 Representante a la Cámara por el departamento de Nariño

  
**WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT**  
 Representante a la Cámara por el departamento de Córdoba

  
**OLMES DE JESÚS ECHEVARRÍA DE LA ROSA**  
 Representante a la Cámara por el departamento de Magdalena

  
**SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG**  
 Representante a la Cámara por el departamento del Quindío

**ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERON**  
 Representante a la Cámara por Bogotá

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 304 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al Capítulo II (formas de extinguir la obligación tributaria) del Título VII (extinción de la obligación tributaria) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos.*

*El Congreso de la República de Colombia*

**DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto.** El presente proyecto de ley tendrá su campo de aplicación exclusivamente en todos los municipios de categoría 5 y 6 del país, en los cuales se realizará el financiamiento de proyectos de inversión viabilizados y registrados en el banco de proyectos de inversión de obras por impuestos, propuestos por contribuyentes en su calidad de personas naturales o jurídicas, así como entidades públicas.

**Artículo 2°.** Adiciónese un artículo transitorio al Capítulo II del Título VII del Estatuto Tributario, que indique:

Artículo Transitorio 800-2. *Obras por impuesto en otras zonas del país.* Lo contemplado en el artículo 800-1 del presente estatuto, aplicará para todos los municipios de categorías 5 y 6 en áreas fuera del casco urbano del país, por un período

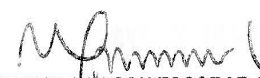



de cuatro (4) años, con el fin de contribuir a la disminución de las brechas de desigualdad e inequidad, contrarrestar los efectos que se causen por los fenómenos de ola invernal, e incentivar el fortalecimiento y reactivación económica y social de las distintas zonas del país.

Parágrafo transitorio. Dentro del proceso de selección de proyectos que serán realizados conforme a lo contemplado en este artículo, tendrán prioridad aquellos referentes al mantenimiento, mejoramiento y ampliación de vías terciarias del país y construcción de placa huellas, de acuerdo con lo establecido en la Guía de Diseño de Pavimentos con Placa – Huella del Instituto Nacional de Vías (Invías), o la que haga sus veces, y la normativa existente sobre la materia. El proceso de selección se hará en los términos previstos de la Ley 80 de 1993 para garantizar los principios de transparencia y de economía, así como la competencia en materia de precios del mercado. Una vez seleccionado el oferente que proponga adelantar la obra en los términos de la presente ley deberá obtener viabilidad para el cruce de cuentas con la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales y el pago de la obra a cuenta del contribuyente para cruce con la DIAN requerirá concepto del interventor y el recibo a satisfacción por parte del Alcalde Municipal.

**Artículo 3°. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

  
WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ  
Representante a la Cámara por el departamento de Caldas-Gente en Movimiento

  
BAYARDO GILBERTO BETANCUR PÉREZ  
Representante a la Cámara por el departamento de Nariño

  
WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT  
Representante a la Cámara por el departamento de Córdoba

  
OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA  
Representante a la Cámara por el departamento de Magdalena

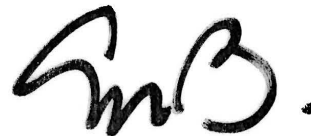
  
SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG  
Representante a la Cámara por el departamento del Quindío

  
ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN  
Representante a la Cámara por Bogotá

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 25 de abril de 2023. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positivo** para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 304 de 2022 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA UN ARTÍCULO NUEVO TRANSITORIO AL CAPITULO II (FORMAS DE EXTINGUIR LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) DEL TITULO VII (EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) DEL ESTATUTO TRIBUTARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES - OBRAS POR IMPUESTOS", suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ, BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ, WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT, OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA, SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 349 DE 2023 CÁMARA, 93 DE 2022 SENADO**

*por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 25 de abril de 2023

Señor

JUAN CARLOS WILLS

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria número 349 de 2023 Cámara, 93 de 2022 Senado, por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente,

Atendiendo la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y en virtud de las facultades constitucionales y las establecidas en la Ley 5ª de 1992, me permito poner a consideración de los honorables Representantes de la Comisión Primera la Cámara de Representantes, el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria número 349 de 2023 Cámara – número 93 de 2022 Senado, *por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los*

artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

  
CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 349 DE 2023 CÁMARA, 93 DE 2022 SENADO**

*por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

**I. TRÁMITE DEL PROYECTO**

El Proyecto de Ley Estatutaria número 349 de 2023 Cámara - 93 de 2023 Senado, *por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*, fue radicado el día 3 de agosto de 2022 bajo la autoría de honorable Senadora *Angélica Lisbeth Lozano Correa*, honorable Senador *Edwing Fabián Díaz Plata*, honorable Senadora *Ana Carolina Espitia Jerez*, honorable Senador *Iván Leonidas Name Vásquez*, honorable Senadora *Nadya Georgette Blel Scaff*, honorable Representante *Catherine Juvinao Clavijo*, honorable Representante *Duvalier Sánchez Arango*, honorable Representante *Jennifer Dalley Pedraza Sandoval*, honorable Representante *Carolina Giraldo Botero*, honorable Representante *Juan Diego Muñoz Cabrera*, honorable Representante *Daniel Carvalho Mejía*, honorable Representante *Elkin Rodolfo Ospina Ospina*, honorable Representante *Jaime Raúl Salamanca Torres*, honorable Representante *Santiago Osorio Marín*, honorable Representante *Alejandro García Ríos*, honorable Representante *Cristian Danilo Avendaño Fino*, honorable Representante *Juan Sebastián Gómez*.

El Proyecto de Ley Estatutaria número 349 de 2023 Cámara - 93 de 2023 Senado fue aprobado por la plenaria del Senado de la República el día 14 de diciembre de 2022.

El día 22 de marzo de 2023 la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes designó como ponente en primer debate a la Representante Catherine Juvinao Clavijo.

**II. OBJETO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar los artículos 4º y 13 de la Ley 581 de

2000, y 28 de la Ley 1475 de 2014, además de adicionar un nuevo artículo al Código Electoral, con el fin de generar una ley de cuotas en la cual el porcentaje de estas aumente de un mínimo de 30%, del género opuesto al mayoritario, a un mínimo de 50%. El proyecto también se propone garantizar la participación de las mujeres en las elecciones para corporaciones públicas, de cinco (5) o más curules, de forma paritaria. Adicionalmente, apunta al fortalecimiento del reconocimiento a la participación de las mujeres en los asuntos públicos, la garantía de sus derechos políticos y el avance en la igualdad real.

**III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA**

La Constitución Política en su artículo 2º consagró como uno de los fines esenciales del Estado, el facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Por otro lado, en su artículo 13 estableció el derecho a la igualdad como un derecho fundamental, en virtud del cual corresponde al Estado garantizar el acceso a los mismos derechos a todos sus ciudadanos, sin importar el sexo, así como promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

De forma paralela, en el orden internacional, el artículo 3º de la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de 1967 de las Naciones Unidas dispone que “*la mujer tiene derecho, en condiciones de igualdad, al goce y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política (...)*”. En similar sentido, el literal e) del artículo 2º de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW de 1981 establece que los Estados parte de la Convención se comprometen a “*tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas*”.

En desarrollo de tales postulados, la Ley 581 de 2000 estableció una serie de mecanismos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, otorguen a las mujeres la adecuada y efectiva participación a que tienen derecho en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público.

Lo cierto es que la baja participación de las mujeres en niveles decisorios del Estado no es ni puede ser un tema menor, *contrario sensu*, se trata de un fenómeno que repercute negativamente en el goce efectivo del derecho a la participación de las mujeres en los cargos públicos, las condiciona al ejercicio de una ciudadanía restringida y a una subrepresentación de los intereses de más de la mitad de la población colombiana.

Precisamente, la importancia de la Ley 581 de 2000 resulta evidente si se tiene en cuenta la realidad de las mujeres que ocupaban cargos de nivel decisorio, con antelación a su entrada en vigencia:



PARTICIPACIÓN DE LA MUJER ANTES LA LEY DE CUOTAS		
Rama del poder y órgano	Año	Porcentaje de mujeres
Legislativa	1991-1994	8.10 %
	1998-2000	12.23%
Judicial	1992	4.14%
	2000	3.45%
Ejecutiva	1990	7.14%
	2000	0 %

**Fuente:** Corte Constitucional, Sentencia C-371 de 2000.

Con posterioridad a la Ley 581 de 2000, en cambio, se ha producido un fortalecimiento gradual en la participación de las mujeres en todos los niveles de las Ramas y demás órganos del poder público:

- El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 incluyó como una de las metas del Estado colombiano, alcanzar el 50% de participación de las mujeres en el sector público, principalmente en la Rama Ejecutiva.
- Según datos del Departamento Administrativo de la Función Pública<sup>1</sup>, para el año 2021 el porcentaje de participación de las mujeres se encontraba en un 45,9 %.
- En la Rama Legislativa, un total de 1.112 candidatas aspiraron a llegar al Congreso de la República, esto es, el 38.7% de la conformación de las listas, lo que significa un aumento del 5.8% respecto a las elecciones del 2018. De igual manera, el Congreso 2022-2026 cuenta con 85 mujeres (31 mujeres en el Senado de la República y 54 en la Cámara de Representantes), lo que corresponde al 28.8%.

No obstante, es necesario señalar que la materialización del objetivo perseguido primigeniamente por la ley no ha sido del todo satisfactorio. Por una parte, al revisar la información sobre la participación sectorial en el máximo nivel decisorio de la Rama Ejecutiva del orden nacional, contenida en el informe del Departamento Administrativo de Función Pública, encontramos que solo 18 de 24 sectores de la Rama Ejecutiva cumplieron con la cuota mínima del 30% establecida por la Ley de Cuotas, es decir, solo el 75% de los 24 sectores cumple con la Ley de Cuotas: “[...] 6 sectores que no cumplieron con la cuota mínima establecida del 30% de participación de la mujer en cargos de MND, estos sectores son: Educación Nacional (29%), Trabajo (27%), Ciencia y Tecnología (25%), Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia (20%), Defensa Nacional (21%) y Función Pública (13%)”. De otro lado, si bien la cifra suministrada por el Departamento Administrativo de la Función Pública da cuenta de un 45.9% de participación de las mujeres, esta información es objeto de varios cuestionamientos, pues el informe solo tuvo en cuenta una evaluación de 264 entidades nacionales y 1.229 de las 6.040 entidades territoriales, lo que

<sup>1</sup> Función Pública. *Ley de Cuotas - SIE - Función Pública*. Estado en Cifras, 2021. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/sie/ley-de-cuotas>.

impide efectuar una valoración completa sobre el panorama de participación actual.

En este contexto, reconociendo la importancia de las “cuotas de género”, como acciones afirmativas para la ampliación de los márgenes de representación femenina, la presente iniciativa busca fortalecer las medidas existentes encaminadas a reducir las desigualdades de género, reivindicar la paridad y hacer frente a la subrepresentación de las mujeres escenarios de poder y de toma de decisión en el sector público.

#### IV. DERECHO COMPARADO

A continuación, se presenta un cuadro en el que se encuentran los países en los cuales han sido implementadas las leyes de cuotas como medidas afirmativas para fomentar la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones:

TABLA 2. MUJERES EN LOS PARLAMENTOS DE AMÉRICA LATINA. PAÍSES CON LEYES DE CUOTAS O PARIDAD. CÁMARA BAJA O ÚNICA

País	% de mujeres sobre total escaños previo a las cuotas/ Año	Última elección	Mujeres	% mujeres sobre total escaños/ Última elección	Posición en el mundo según escaños 2014
Ecuador	No hay datos	Febrero 2013	57	41,6	9
México	14,2 (1994)	Julio 2012	187	37,4	18
Argentina	8,7 (1989)	Octubre 2013	94	36,6	20
Costa Rica	15,8 (1994)	Febrero 2014	19	33,3	27
El Salvador	No aplica	Marzo 2012	23	27,4	42
Honduras	9,4 (1997)	Noviembre 2013	33	25,8	50
Bolivia	6,9 (1993)	Diciembre 2009	33	25,4	52
Perú	10,8 (1995)	Abril 2011	29	22,3	67
República Dominicana	11,7 (1994)	Octubre 2010	38	20,8	72
Colombia	12,7 (2010)	Marzo 2014	33	19,9	76
Panamá	9,7 (1994)	Mayo 2014	11	19,3	79
Venezuela	5,9 (1993)	Octubre 2010	28	17	89
Paraguay	2,5 (1993)	Abril 2013	12	15	98
Uruguay	No aplica	Octubre 2010	13	13,1	109
Brasil	6,6 (1994)	Octubre 2010	44	8,6	131
Haití	4,1 (2006)	Noviembre 2010	4	4,2	143

**Fuente:** Exposición de motivos del Proyecto de ley número 93 de 2022 Senado.

#### V. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

La Constitución Política adoptó de forma sistemática y categórica una voluntad de proteger y garantizar los derechos de las mujeres. En este sentido, se destaca la consagración de la cláusula general de no discriminación (artículo 43 CP), el derecho a la no discriminación por razón del género (artículo 13 CP), a la adecuada y efectiva participación en los niveles decisorios de la Administración Pública (artículo 40 CP), así como la igualdad de derechos y oportunidades en relación con el hombre (artículo 43 CP).

Particularmente, uno de los instrumentos más importantes para el objetivo perseguido por el constituyente ha sido la adopción de “acciones afirmativas” por parte del legislador, esto es, medidas en favor de ciertas personas o grupos dirigidas a reducir y/o eliminar el efecto negativo de prácticas que han puesto a estos grupos en situaciones de desigualdad social, económica o cultural<sup>2</sup>. Este instrumento de discriminación positiva no solo encuentra sustento en el orden

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-964 de 2003, C-667 de 2006 y C-115 de 2017.



nacional, pues, por un lado, el artículo 4º de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, prevé la obligación a cargo de los Estados parte de adoptar medidas especiales de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad real entre el hombre y la mujer. A su vez, la Observación General número 18 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, establece que el principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto.

Precisamente, “las cuotas” han sido una de las formas de acción afirmativa más comunes para superar los obstáculos que impiden a las mujeres participar en los asuntos públicos y en la toma de decisiones, *v. gr.* la ausencia de mecanismos adecuados y suficientes para conciliar las obligaciones laborales y familiares, que afectan en mayor medida a las mujeres por cuenta de los roles que ellas tradicionalmente han desempeñado en la sociedad; los estereotipos de género que subvaloran sus capacidades; el desconocimiento de sus derechos y de los mecanismos para exigirlos; la caracterización del ejercicio del poder bajo patrones masculinos<sup>3</sup>. Así, encontramos la adopción de leyes de cuotas en diversos países:

PAÍS	NORMATIVIDAD
PERÚ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 31030 de 2020, que modifica normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos</li> <li>- En el artículo 104 se establece paridad en las listas de candidatas y candidatos para cargos de elección popular de nivel nacional y subnacional, como también en las candidaturas para cargos de dirección de los partidos.</li> <li>- En el artículo 116 se plantean modificaciones respecto de listas de candidatos al Congreso de la República y al Parlamento Andino, considerando que el conjunto de candidatos deberá estar integrado por el cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de hombres, ubicados intercaladamente.</li> </ul>
REPÚBLICA DOMINICANA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Ley 33-18 establece en su artículo 53 Cuota de Género, para la cual la Junta Central Electoral y las juntas electorales no admitirán lista de candidaturas para cargos de elección popular que contengan menos del cuarenta por ciento (40%) y más del sesenta por ciento (60%) de hombres y mujeres en los cargos de elección popular.</li> </ul>

PAÍS	NORMATIVIDAD
ARGENTINA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Ley 27.412, sobre paridad de género en ámbitos de la representación política.</li> <li>- Modifica el Código Electoral Nacional, instituyendo como requisito para la oficialización de las listas de candidatos que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur que las mismas se conformen ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente, bajo la penalidad de que se oficialice las que no cumplan con este requisito.</li> <li>- Establece, asimismo, que en caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a Diputado/a Nacional, lo/a sustituirán los/as candidatos/as de su mismo sexo que figuren en la lista como candidatos/as titulares según el orden establecido.</li> <li>- La violación de la paridad de género en las elecciones de autoridades y de los organismos partidarios queda establecida como causa de caducidad de la personalidad política de los partidos.</li> </ul>
BRASIL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Acción Directa por Inconstitucionalidad (ADIN) número 5.617 fue juzgada procedente por el Supremo Tribunal Federal, quien interpretó de acuerdo a la Constitución el artículo 9º de la Ley 13.165/2015, determinando que se debe equiparar el <b>monto mínimo de recursos del Fondo Partidario</b> que deben ser designados a las candidaturas femeninas al mínimo legal de candidaturas femeninas que debe ser respetado por los partidos de acuerdo a la Ley 9.504/1197, es decir, <b>no menor que un 30%</b>, para elecciones mayoritarias y proporcionales.</li> <li>Además, fija que, en el caso de haber proporción de candidaturas femeninas superior a un 30%, el mínimo de recursos globales de los partidos destinados a campañas le sean destinados en la misma proporción.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

En Colombia, tal como se ha mencionado a lo largo de esta ponencia, fue proferida la Ley 581 de 2000 con el objeto de promover la participación de las mujeres en cargos decisorios del Estado. Así, al analizar su constitucional, el máximo tribunal constitucional señaló que:

No hay duda alguna de que la mujer ha padecido históricamente una situación de desventaja que se ha extendido a todos los ámbitos de la sociedad y

<sup>3</sup> D. E. GUZMÁN & P. MOLANO. *Ley de Cuotas en Colombia: avances y retos Diez años de la Ley 581 de 2000*, De justicia, Documentos de Discusión número 13, Bogotá, junio 2012, pp. 8-9.

especialmente a la familia, a la educación y al trabajo. Aun cuando hoy, por los menos formalmente, se reconoce igualdad entre hombres y mujeres, no se puede desconocer que para ello las mujeres han tenido que recorrer un largo camino.

(...) A este propósito de reconocimiento de la igualdad jurídica de la mujer se sumó también el Constituyente de 1991. Por primera vez, en nuestro ordenamiento superior se reconoció expresamente que “la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades” y que “la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación”<sup>4</sup>.

Además de los ya citados efectos instrumentales de esta ley, reflejados en el aumento de la participación de las mujeres en cargos decisorios, también se han

presentado varios efectos simbólicos importantes como son la generación de un debate más activo acerca de la designación de mujeres en cargos decisorios y su participación política; ii) la mayor visibilización del déficit democrático por cuenta la subrepresentación de las mujeres; y iii) mayores movilizaciones que reclaman la participación de las mujeres<sup>5</sup>.

Con base en lo anterior, el porcentaje de participación del 30%, adoptado hace más de veinte años, no puede convertirse en un techo de cristal para las mujeres, sino que, por el contrario, solo puede ser considerado un primer paso en la consolidación de una igualdad real y efectiva en la participación política de las mujeres en los asuntos públicos.

## VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p><b>Artículo 1°.</b> Modifíquese el artículo 4° de la Ley 581 de 2000, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 4°. <i>Participación efectiva de las mujeres.</i></b> La participación adecuada de las mujeres en los niveles del poder público definidos en los artículos 2° y 3° de la presente ley, se hará efectiva aplicando por parte de las autoridades nominadoras las siguientes reglas:</p> <p>a) Mínimo el cincuenta por ciento (50%) de los cargos de máximo nivel decisorio, de que trata el artículo 2., serán desempeñados por mujeres;</p> <p>b) Mínimo el cincuenta por ciento (50%) de los cargos de otros niveles decisorios, de que trata el artículo 3., serán desempeñados por mujeres.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El incumplimiento de lo ordenado en este artículo constituye causal de mala conducta, que será sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Gobierno nacional en el plazo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los cargos a los cuales les aplicará la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> Modifíquese el artículo 4° de la Ley 581 de 2000, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 4°. <i>Participación efectiva de las mujeres.</i></b> La participación adecuada de las mujeres en los niveles del poder público definidos en los artículos 2° y 3° de la presente ley, se hará efectiva aplicando por parte de las autoridades nominadoras las siguientes reglas:</p> <p>a) Mínimo el cincuenta por ciento (50%) de los cargos de máximo nivel decisorio, de que trata el artículo 2., serán desempeñados por mujeres;</p> <p>b) Mínimo el cincuenta por ciento (50%) de los cargos de otros niveles decisorios, de que trata el artículo 3., serán desempeñados por mujeres.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El incumplimiento de lo ordenado en este artículo constituye causal de mala conducta, que será sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Gobierno nacional en el plazo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los cargos a los cuales les aplicará la presente ley.</p> <p><b><u>Parágrafo 3°. En los municipios del país, en donde no existan los cargos de máximo nivel decisorio, se deberá aplicar la regla del mínimo del cincuenta por ciento (50%) de los cargos de otros niveles decisorios que deberán ser desempeñados por mujeres.</u></b></p>	<p>En la actualidad, existen municipios que no están cumpliendo la Ley 581 del 2000, en donde ni siquiera se aplica el mínimo del 30% de cargos ocupados por mujeres. Tales municipios manifiestan que en estos entes territoriales no existen cargos de máximo nivel decisorio y, por ende, no se le puede dar aplicabilidad a la norma.</p> <p>Por esta razón, con el nuevo párrafo propuesto se especifica que en los municipios en donde no existan este tipo de cargos, la norma aún se aplica para los cargos de otros niveles decisorios.</p>

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-371 de 2000.

<sup>5</sup> Recientemente, por ejemplo, el Consejo de Estado ratificó el fallo que declaró la nulidad del acto administrativo por medio del cual el Gobierno Duque nombró a Diego Molano como Ministro de Defensa pues consideró que con esta designación en el gabinete no se cumplió el 30 % de participación de la mujer.

<b>TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA</b>	<b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</b>	<b>JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS</b>
<p><b>Artículo 2º.</b> Modifíquese el artículo 13 de la Ley 581 de 2000, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 13. Representación en el exterior.</b> El Gobierno y el Congreso de la República, deberán incluir mujeres de forma paritaria en las delegaciones de colombianos que en comisiones oficiales atiendan conferencias diplomáticas, reuniones, foros internacionales, comités de expertos y eventos de naturaleza similar.</p> <p>Así mismo, asegurará la participación de mujeres en los cursos y seminarios de capacitación que se ofrezcan en el exterior a los servidores públicos colombianos en las diferentes áreas.</p>		<p><b>Sin modificaciones</b></p>
<p><b>Parágrafo.</b> El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta.</p>		
<p><b>Artículo 3º. Modifíquese el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:</b></p> <p><b>Artículo 28. Inscripción de candidatos.</b> Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta - exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 50% de uno de los géneros.</p> <p>Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de Congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.</p> <p>Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como el de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.</p>		<p><b>Sin modificaciones</b></p>



TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.</p>		
<p><b>Artículo 4°.</b> Adiciónese el artículo 80A al Decreto-Ley 2241 de 1986, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 80A. Cuota de género.</b> En atención a la aplicación progresiva de los principios de equidad de género, paridad, alternancia y universalidad consagrados en los artículos 40, 107 y 262 de la Constitución Política; en las listas donde se elijan cinco (5) o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta, a excepción de su resultado, incluyendo aquellas relativas a la elección de directivos, cuando las agrupaciones políticas opten por este mecanismo para elección, deberán conformarse por un mínimo de cincuenta por ciento (50%) de mujeres, sobre el número de candidatos inscritos a la corporación que se pretenda postular. Para las listas de menos de cinco (5) curules, se les aplicará el treinta por ciento (30%) para la conformación de la cuota entre mujeres y hombres.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Constituirá como causal de revocatoria de inscripción las listas que no cumplan con la cuota de género estipulada en el presente artículo. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias o multas que se puedan interponer a las agrupaciones políticas ante este incumplimiento.</p>	<p><del><b>Artículo 4°.</b> Adiciónese el artículo 80A al Decreto-Ley 2241 de 1986, el cual quedará así:</del></p> <p><del><b>Artículo 80A. Cuota de género.</b> En atención a la aplicación progresiva de los principios de equidad de género, paridad, alternancia y universalidad consagrados en los artículos 40, 107 y 262 de la Constitución Política; en las listas donde se elijan cinco (5) o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta, a excepción de su resultado, incluyendo aquellas relativas a la elección de directivos, cuando las agrupaciones políticas opten por este mecanismo para elección, deberán conformarse por un mínimo de cincuenta por ciento (50%) de mujeres, sobre el número de candidatos inscritos a la corporación que se pretenda postular. Para las listas de menos de cinco (5) curules, se les aplicará el treinta por ciento (30%) para la conformación de la cuota entre mujeres y hombres.</del></p> <p><del><b>Parágrafo.</b> Constituirá como causal de revocatoria de inscripción las listas que no cumplan con la cuota de género estipulada en el presente artículo. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias o multas que se puedan interponer a las agrupaciones políticas ante este incumplimiento.</del></p>	<p>Teniendo en cuenta que con la modificación al artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, se garantiza la paridad de género en las listas conformadas por los partidos o movimientos, con personería jurídica, en donde se elijan 5 o más curules para Corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta - exceptuando su resultado- se considera que no es necesario la adición de un nuevo artículo al Código electoral y por ende se suprime del proyecto de ley, para la simplificación del mismo.</p>
<p><b>Artículo 5°.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Se corrige la numeración.</p>

## VII. CONFLICTOS DE INTERES

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se considera que la votación y discusión del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que el objeto de este versa sobre funciones relacionadas con el registro civil y facultades propias de la Registraduría Nacional.

Sobre el particular, resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión;*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

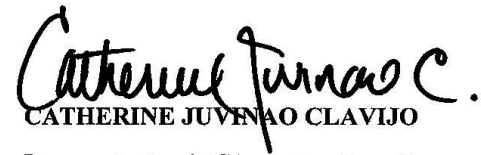
Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, no exime al Congresista de identificar otras causales adicionales.

### VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones aquí expuestas, se propone de manera respetuosa a los honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 349 de 2023 Cámara - número 93 de 2022 Senado, por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13,

40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, conforme al texto propuesto en el pliego de modificaciones.

Cordialmente,

  
CATHERINE JUVENAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

### IX. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 349 DE 2023 CÁMARA - , 93 DE 2022 SENADO

por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

#### El Congreso de la República

#### DECRETA:

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 4º de la Ley 581 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 4º. Participación efectiva de las mujeres.** La participación adecuada de las mujeres en los niveles del poder público definidos en los artículos 2º y 3º de la presente ley, se hará efectiva aplicando por parte de las autoridades nominadoras las siguientes reglas:

- a) Mínimo el cincuenta por ciento (50%) de los cargos de máximo nivel decisorio, de que trata el artículo 2., serán desempeñados por mujeres;
- b) Mínimo el cincuenta por ciento (50%) de los cargos de otros niveles decisivos, de que trata el artículo 3., serán desempeñados por mujeres.

**Parágrafo.** El incumplimiento de lo ordenado en este artículo constituye causal de mala conducta, que será sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.

**Parágrafo 2º.** El Gobierno nacional en el plazo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los cargos a los cuales les aplicará la presente ley.

**Parágrafo 3º.** En los municipios del país, en donde no existan los cargos de máximo nivel decisorio, se deberá aplicar la regla del mínimo del cincuenta por ciento (50%) de los cargos de otros niveles decisivos que deberán ser desempeñados por mujeres.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 13 de la Ley 581 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 13. Representación en el exterior.** El Gobierno y el Congreso de la República, deberán incluir mujeres de forma paritaria en las delegaciones

de colombianos que en comisiones oficiales atiendan conferencias diplomáticas, reuniones, foros internacionales, comités de expertos y eventos de naturaleza similar.

Así mismo, asegurará la participación de mujeres en los cursos y seminarios de capacitación que se ofrezcan en el exterior a los servidores públicos colombianos en las diferentes áreas.

**Parágrafo.** El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta.

**Artículo 3°. Modifíquese el artículo 28° de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:**

**Artículo 28. Inscripción de candidatos.** Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 50% de uno de los géneros.

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de Congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.

Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como el de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.

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

Cordialmente,



CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

## CARTAS DE COMENTARIOS

### **CARTA DE COMENTARIOS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 339 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C.

Doctor

RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO

Secretario General Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 No. 8-68 Piso 5°

PBX: 3904050 Extensiones: 4059-4060-4056

comision.septima@camara.gov.co

**Asunto: Oficio número CSPCP.3.7.-091-23. Solicitud de concepto- Proyecto de ley número 339 de 2023 Cámara, por medio de la cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se**

*dictan otras disposiciones.* Radicado Prosperidad Social número E-2023-0007-062901.

Respetado doctor:

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a continuación expone las observaciones realizadas al Proyecto de ley número 339 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones*, teniendo en cuenta los textos publicados en la *Gaceta del Congreso* número 68 de 2023.

#### **1. Resumen de las propuestas normativas**

El Proyecto de ley número 339 de 2023 Cámara, tiene por objeto reestructurar el Sistema General de Seguridad Social en Salud y garantizar su prestación como derecho universal y fundamental. Desarrolla sus principios, enfoque, estructura organizativa y competencias con base en los fundamentos, definiciones y principios consagrados en la Ley Estatutaria 1751 de 2015<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”.



Establece como fundamento del Sistema de Salud el aseguramiento social, entendido como “la garantía que brinda el Estado para la atención integral en salud de toda la población, ordenando fuentes de financiamiento, agrupando recursos financieros del sistema de salud de forma solidaria, con criterios de equidad, con un sistema de gestión de riesgos financieros y de salud, dirigido y controlado por el Estado (...) con participación de servicios de salud públicos, privados y mixtos”<sup>2</sup>.

Bajo este enfoque, el proyecto de ley desarrolla el modelo de atención, financiamiento y administración de los recursos del Sistema de Salud, la prestación integral de los servicios para la atención en salud, el Sistema Integrado de Información en Salud, la inspección, vigilancia y control, la participación social y los criterios para la definición de las políticas públicas prioritarias en ciencia, innovación, medicamentos, tecnologías en salud, formación y condiciones laborales de los trabajadores de la salud. Los ejes centrales de la propuesta normativa son los siguientes:

1. Prestación de servicios de salud a través de Redes Integradas e Integrales de Servicios de Salud (RIISS), por medio de las cuales se dispensarán los servicios en materia de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación. Estas redes serán las de: 1) Atención Primaria Integral Resolutiva en Salud, 2) servicios especializados ambulatorios, 3) servicios de hospitalización, incluida la domiciliaria, 4) urgencias médicas y odontológicas, 5) rehabilitación, 6) laboratorios, e 7) integrales de apoyo en materia de vigilancia en salud pública, servicios diagnósticos, farmacéuticos y de tecnologías en salud.
2. La Atención Primaria Integral y Resolutiva en Salud (APIRS), funcionará a través de las Redes de Centros de Atención Primaria Integral Resolutiva en Salud (CAPIRS) conformados y desarrollados por las Direcciones Municipales y Distritales de Salud, en los que se prestará los “servicios básicos de salud, los servicios de apoyo diagnóstico, programas de promoción de la salud, prevención de la enfermedad y el fortalecimiento de la participación social en las distintas áreas geográficas del territorio, así como la referencia de pacientes hacia servicios de mediana o alta complejidad”<sup>3</sup>, con una cobertura máxima de 25.000 habitantes por cada CAPIRS.
3. Creación del Fondo Único Público de Salud, “constituido por un conjunto de cuentas del Sistema de Salud, (...) administrado

por la Administradora de Recursos para la Salud (ADRES), cuya inspección, vigilancia y control será competencia de la Superintendencia Nacional de Salud y las demás autoridades competentes en la vigilancia de los recursos públicos”<sup>4</sup>. La ADRES, garantizará el adecuado flujo y la administración y control de los recursos del Sistema de Salud, administrará el Fondo Único Público para la Salud, los recursos que financien el Sistema y los que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). La ADRES será la encargada de ejecutar los recursos de la Atención Primaria en Salud realizando los giros directos mensuales a los prestadores de salud públicos, privados o mixtos.

4. Organización enfocada en los territorios. El Ministerio de Salud y Protección Social, junto con el Consejo Nacional de Salud tendrán a cargo la dirección del Sistema de Salud en el ámbito nacional; en los niveles departamental, distrital y municipal la dirección será ejercida por las Direcciones de Salud respectivas en armonía con los respectivos Consejos Territoriales de Salud.
5. Conformación de Fondos Territoriales de Salud por parte de las entidades territoriales, con recursos de: 1) Transferencias del Fondo Único Público para la Salud, 2) Rentas de destinación específica para la salud de que trata la Ley 1393<sup>5</sup>, 3) recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) determinados por la Ley 715<sup>6</sup>, y 4) recursos propios para el financiamiento de la salud.
6. Creación del Sistema Público Único Integrado de Información en Salud (SPUIIS), transversal a todo el Sistema de Salud, con el fin de garantizar transparencia y acceso en línea y tiempo real a la información epidemiológica, clínica, farmacológica, administrativa, de actividades e intervenciones médicas y sanitarias y de todas las transacciones económicas del mismo.

<sup>4</sup> Artículo 21 del Proyecto de ley número 339 de 2023 Cámara.

<sup>5</sup> “Por la cual se definen rentas específicas para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recurso para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones”.

<sup>6</sup> “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo número 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

<sup>2</sup> Artículo 1º del Proyecto de ley número 339 de 2023 Cámara.

<sup>3</sup> Artículo 84 del Proyecto de ley número 339 de 2023 Cámara.

7. La formulación de la Política de Formación y Educación Superior en Ciencias de la Salud cada cuatro años, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, con el apoyo del Instituto Nacional de Salud y el Instituto Nacional de Cancerología, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional.
8. Se establecen una serie de medidas y disposiciones con el fin de dignificar la labor de los profesionales y trabajadores de la salud, mejorar sus condiciones laborales, proporcionarles estabilidad y acceso a los conocimientos y educación continua. Entre estas medidas está la conformación del Régimen y Política Laboral de los profesionales y demás trabajadores de la salud.

## 2. Naturaleza, elementos estructurales y principios del derecho fundamental a la salud

El artículo 49 de la Constitución Política declara que el derecho a la salud es un servicio público a cargo del Estado cuya garantía se debe extender a todas las personas a través del acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. En ese orden de ideas, el Estado es quien debe “organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes [...] conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, [...] establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley”.

Tras un interesante desarrollo jurisprudencia, el derecho a la salud fue reconocido por primera vez como un derecho fundamental autónomo en la Sentencia T-859 de 2003, pronunciamiento que hizo la Corte Constitucional con base en la Observación General número 14 del 2000 del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas que establece lo siguiente:

1. La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. La efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la adopción de instrumentos jurídicos concretos. Además, el derecho a la salud abarca determinados componentes aplicables en virtud de la ley.

La Corte Constitucional reconoce que la adopción por parte del Estado de un sistema de salud en el que se identifiquen los aspectos que se van a atender para “lograr la recuperación y el disfrute del máximo nivel posible de salud en un momento

histórico determinado”<sup>7</sup> supera la instancia de indeterminación del derecho, dándole un propósito funcional dirigido a lograr la dignidad humana, traducible en un derecho subjetivo<sup>8</sup>, y en ese orden de ideas, y por tal razón, se considera que la salud es un derecho fundamental.

En la Sentencia T-859 de 2003 se da el punto de partida de sucesivos pronunciamientos<sup>9</sup> en los cuales la Corte Constitucional no solo reitera la naturaleza fundamental y autónoma del derecho a la salud, sino que, desarrolla sus elementos y alcances. Uno de los pronunciamientos más importantes es la Sentencia T-760 de 2008<sup>10</sup>, en la que se expresa lo siguiente:

Así pues, considerando que “son fundamentales (i) aquellos derechos respecto de los cuales existe consenso sobre su naturaleza fundamental y (ii) todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo”, la Corte señaló en la Sentencia T-859 de 2003 que el derecho a la salud es un derecho fundamental, “de manera autónoma”, **cuando se puede concretar en una garantía subjetiva derivada de las normas que rigen el derecho a la salud, advirtiendo que algunas de estas se encuentran en la Constitución misma, otras en el bloque de constitucionalidad y la mayoría, finalmente, en las leyes y demás normas que crean y estructuran el Sistema Nacional de Salud, y definen los servicios específicos a los que las personas tienen derecho.** (Negrita fuera del texto original).

La evolución de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional en torno a la “fundamentalidad” del derecho a la salud, generó la expedición de la Ley 1751 de 2015, cuyo objeto es el de “garantizar el derecho fundamental a la salud, regularlo y establecer sus mecanismos de protección”<sup>11</sup>. El artículo 2° de la Ley 1751 de 2015 define la naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud, en los siguientes términos:

**Artículo 2°. Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud.** El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo. Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. **El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas.** De conformidad con el artículo 49 de la Constitución

<sup>7</sup> Sentencia T-859 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>8</sup> Sentencia T-227 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>9</sup> Sentencia T-016 de 2007.

<sup>10</sup> Sentencia dominante en el estadio de la línea jurisprudencia que considera al derecho a la salud como un derecho fundamental.

<sup>11</sup> Artículo 1°. Ley 1751 de 2015.

Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado. (Negrita fuera del texto).

En el artículo 6° de esta misma ley, establece que el derecho a la salud tiene los siguientes elementos esenciales e interrelacionados:

- a) **Disponibilidad.** El Estado deberá garantizar la existencia de servicios y tecnologías e instituciones de salud, así como de programas de salud y personal médico y profesional competente;
- b) **Aceptabilidad.** Los diferentes agentes del sistema deberán ser respetuosos de la ética médica, así como de las diversas culturas de las personas, minorías étnicas, pueblos y comunidades, respetando sus particularidades socioculturales y cosmovisión de la salud, permitiendo su participación en las decisiones del sistema de salud que le afecten, de conformidad con el artículo 12 de la presente ley y responder adecuadamente a las necesidades de salud relacionadas con el género y el ciclo de vida. Los establecimientos deberán prestar los servicios para mejorar el estado de salud de las personas dentro del respeto a la confidencialidad;
- c) **Accesibilidad.** Los servicios y tecnologías de salud deben ser accesibles a todos, en condiciones de igualdad, dentro del respeto a las especificidades de los diversos grupos vulnerables y al pluralismo cultural. La accesibilidad comprende la no discriminación, la accesibilidad física, la asequibilidad económica y el acceso a la información;
- d) **Calidad e idoneidad profesional.** Los establecimientos, servicios y tecnologías de salud deberán estar centrados en el usuario, ser apropiados desde el punto de vista médico y técnico y responder a estándares de calidad aceptados por las comunidades científicas. Ello requiere, entre otros, personal de la salud adecuadamente competente, enriquecida con educación continua e investigación científica y una evaluación oportuna de la calidad de los servicios y tecnologías ofrecidos.

En la Sentencia C-313 de 2014, mediante la cual se hizo el control previo de constitucionalidad al proyecto que dio origen a la Ley Estatutaria número 1751 de 2015, el máximo tribunal de lo constitucional precisó lo siguiente respecto a los elementos esenciales antes mencionados:

Para la Sala, la condición de esencial resulta importante en la medida en que a partir de dichos elementos se configura el contenido esencial del derecho, el cual aparece como un límite para las mayorías, de tal modo que decisiones del principio mayoritario que cercenen alguno de estos elementos

pueden eliminar el derecho mismo y por ello deben ser proscritas del ordenamiento jurídico.

Por lo que tiene que ver con la interrelación, estima la Corte que es perfectamente explicable, dado que la afectación de uno de los 4 elementos, pone en riesgo a los otros y, principalmente, al mismísimo derecho. Si bien es cierto, se trata de elementos distinguibles desde una perspectiva teórica, todos deben ser satisfechos para lograr el goce pleno del derecho. No se entiende como (sic) se realizaría este último, si, por ejemplo, se predicase la nuda disponibilidad sin calidad o, más aún sin acceso. Para la Sala, es el goce efectivo del derecho el que exige tal correspondencia mutua entre los diversos elementos que configuran el derecho fundamental a la salud.

Los cuatro elementos estructurales (disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad y calidad e idoneidad profesional) constituyen el núcleo esencial que siempre se debe preservar en el desarrollo normativo y material del derecho fundamental a la salud. La propuesta normativa que hoy se estudia establece un Sistema de Salud que integra estos elementos estructurales. Por ejemplo, el artículo 52 del proyecto, dice que “la calidad del servicio de salud es la materialización efectiva de las condiciones institucionales para el goce y disfrute del más alto nivel posible de la salud, la cual exige idoneidad profesional, disponibilidad de los recursos de atención, aceptabilidad de las intervenciones en salud, accesibilidad sin barreras de acceso a los servicios bajo los principios de equidad, solidaridad, universalidad, oportunidad, integralidad y humanización. La calidad es una garantía de la atención en salud de todas las personas”.

En su artículo 2°, el proyecto de ley define el Sistema de Salud como “el conjunto articulado y armónico de principios y normas; políticas públicas; instituciones; competencias y procedimientos; facultades, obligaciones, derechos y deberes; financiamiento; controles, información y evaluación; que el Estado dispone para garantizar y materializar el derecho fundamental a la salud” en lo cual se evidencia el elemento de disponibilidad.

La aceptabilidad se ve reflejada a lo largo del proyecto de ley, por ejemplo: en su artículo 3, el cual incluye la participación vinculante y al enfoque de género como elementos esenciales del Sistema de Salud; el artículo 109 establece la conformación de los comités institucionales y hospitalarios de ética; el artículo 84 propone que en las Redes Integradas e integrales de Servicios de Salud de cada departamento y distrito se conformen equipos multidisciplinarios de salud que faciliten el acceso a los servicios de salud adecuados a las necesidades y requerimientos de la población, teniendo en cuenta, entre otros factores, la “[i]dentificación de riesgo individual, familiar y comunitario de los usuarios por edad, sexo y etnia”.

La accesibilidad de los servicios y tecnologías de salud en condiciones de igualdad también se



respetan dentro del proyecto de ley, en disposiciones como la del artículo 87 que propone la creación de un Proceso Interinstitucional para el sistema de referencia y contrarreferencia de pacientes a través de la red de servicios con el fin de garantizar la “accesibilidad, integralidad, pertinencia y continuidad de la atención en salud”.

Por su parte, la calidad e idoneidad profesional están contemplados en la propuesta normativa. En especial, vale la pena resaltar la auditoría médica y evaluación de calidad de la red de prestación de servicios de salud establecida en el artículo 47 del proyecto de ley, y la continuación de la vigencia de las disposiciones del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad para las instituciones de prestación de servicios ordenada en el segundo inciso del artículo 52.

Además de los elementos esenciales e interrelacionados, el artículo 6° de la Ley 1751 de 2015 establece los siguientes principios pilares del derecho fundamental:

- a) **Universalidad.** Los residentes en el territorio colombiano gozarán efectivamente del derecho fundamental a la salud en todas las etapas de la vida;
- b) **Pro homine.** Las autoridades y demás actores del sistema de salud, adoptarán la interpretación de las normas vigentes que sea más favorable a la protección del derecho fundamental a la salud de las personas;
- c) **Equidad.** El Estado debe adoptar políticas públicas dirigidas específicamente al mejoramiento de la salud de personas de escasos recursos, de los grupos vulnerables y de los sujetos de especial protección;
- d) **Continuidad.** Las personas tienen derecho a recibir los servicios de salud de manera continua. Una vez la provisión de un servicio ha sido iniciada, este no podrá ser interrumpido por razones administrativas o económicas;
- e) **Oportunidad.** La prestación de los servicios y tecnologías de salud deben proveerse sin dilaciones;
- f) **Prevalencia de derechos.** El Estado debe implementar medidas concretas y específicas para garantizar la atención integral a niñas, niños y adolescentes. En cumplimiento de sus derechos prevalentes establecidos por la Constitución Política. Dichas medidas se formularán por ciclos vitales: prenatal hasta seis (6) años, de los (7) a los catorce (14) años, y de los quince (15) a los dieciocho (18) años;
- g) **Progresividad del derecho.** El Estado promoverá la correspondiente ampliación gradual y continua del acceso a los servicios y tecnologías de salud, la mejora en su prestación, la ampliación de capacidad instalada del sistema de salud y el mejoramiento del talento humano, así como la reducción gradual y continua de barreras culturales, económicas, geográficas, administrativas y tecnológicas que impidan el goce efectivo del derecho fundamental a la salud;
- h) **Libre elección.** Las personas tienen la libertad de elegir sus entidades de salud dentro de la oferta disponible según las normas de habilitación;
- i) **Sostenibilidad.** El Estado dispondrá, por los medios que la ley estime apropiados, los recursos necesarios y suficientes para asegurar progresivamente el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, de conformidad con las normas constitucionales de sostenibilidad fiscal;
- j) **Solidaridad.** El sistema está basado en el mutuo apoyo entre las personas, generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades;
- k) **Eficiencia.** El sistema de salud debe procurar por la mejor utilización social y económica de los recursos, servicios y tecnologías disponibles para garantizar el derecho a la salud de toda la población;
- l) **Interculturalidad.** Es el respeto por las diferencias culturales existentes en el país y en el ámbito global, así como el esfuerzo deliberado por construir mecanismos que integren tales diferencias en la salud, en las condiciones de vida y en los servicios de atención integral de las enfermedades, a partir del reconocimiento de los saberes, prácticas y medios tradicionales, alternativos y complementarios para la recuperación de la salud en el ámbito global;
- m) **Protección a los pueblos indígenas.** Para los pueblos indígenas el Estado reconoce y garantiza el derecho fundamental a la salud integral, entendida según sus propias cosmovisiones y conceptos, que se desarrolla en el Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI);
- n) **Protección pueblos y comunidades indígenas, ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.** Para los pueblos y comunidades indígenas, ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se garantizará el derecho a la salud como fundamental y se aplicará de manera concertada con ellos, respetando sus costumbres.

**Parágrafo.** Los principios enunciados en este artículo se deberán interpretar de manera armónica sin privilegiar alguno de ellos sobre los demás. Lo anterior no obsta para que sean adoptadas acciones afirmativas en beneficio de sujetos de especial protección constitucional como la promoción del interés superior de las niñas, niños y mujeres en estado de embarazo y personas de escasos recursos, grupos vulnerables y sujetos de especial protección.

Frente a los anteriores principios, la Corte Constitucional también se pronunció en la ya mencionada Sentencia C-313 de 2014, en los siguientes términos:

El otro asunto contemplado en el artículo en revisión es el de los principios. En relación con este tipo de mandatos, se advierte, desde ya, que son normas jurídicas y, tienen la particularidad de ordenar que algo se realice en la mayor medida de lo posible. Es por esa razón que al referirse a ellos la doctrina ha dicho que funcionan como mandatos de optimización. Esta Corte ha prohibido esta concepción al entender los principios de ese modo.<sup>12</sup> La precisión hecha resulta relevante dado que suele acontecer que, en los casos concretos se presenten tensiones entre dichos tipos de preceptos y el método de resolución de dicho enfrentamiento es el de la ponderación. Importante resulta anotar que frente a casos concretos se pueden presentar conflictos entre principios, debiendo ceder alguno o algunos en favor de otros que, en relación con el caso concreto pueden tener un mayor peso relativo.

Con respecto al asunto específico, es oportuno precisar que la jurisprudencia de esta Corte ha sentado que, en el ámbito de la seguridad social, los principios fijados por el constituyente en la materia, operan, entre otras cosas, como un límite a la potestad legislativa. De tal modo que la presencia, desarrollo o quebrantamiento de tales principios, define en mucho el destino de los mandatos establecidos por el legislador en el ámbito de la salud.

Conforme a lo anterior, los principios del derecho a la salud constituyen la base sobre la cual se debe construir la normativa referente al sistema de salud. Es imperativo que el proyecto de ley obedezca estos mandatos de realización en las disposiciones que se proponen.

Ya se había mencionado que el artículo 52 del proyecto de ley dispone que la calidad del servicio de salud se da bajo los principios de equidad, solidaridad, universalidad, oportunidad, integralidad y humanización. A su vez, el artículo 3°, con base en los elementos esenciales y principios establecidos en el artículo 6° de la Ley 1751, y los artículos 7° (evaluación anual de los indicadores del goce efectivo) y 8° (integralidad) de la misma ley, establece como elementos esenciales del Sistema de Salud, la obligatoriedad de los aportes, parafiscalidad, humanización, eficacia, intersectorialidad, participación vinculante, y enfoque de género.

El párrafo 2° del artículo 116 del proyecto de ley establece que “(...) se tendrá como criterios de interpretación brindar todas las garantías de inspección, vigilancia y control sobre riesgos y sucesos que se refieran a la vulneración del derecho fundamentales (sic) a la salud, con el propósito de brindar de forma preventiva un esquema institucional

de protección para garantizar una adecuada ejecución de las disposiciones del Sistema de Salud”. Esto es un claro ejemplo de cómo desde la propuesta se está respetando el principio *pro homine*.

Respecto al principio de continuidad, el proyecto de ley contiene varias disposiciones que optimizan el mismo. Por ejemplo, el párrafo 1° del artículo 26 ordena que se autorice por el centro de atención primaria respectivo la continuidad de los tratamientos originados en una urgencia vital; el artículo 87 establece las instancias del proceso interinstitucional para el sistema de referencia y contrarreferencia de pacientes a través de la red de servicios, “con el fin de garantizar la accesibilidad, integralidad, pertinencia y continuidad de la atención en salud”; el artículo 96 contempla el desarrollo de los programas domiciliarios de atención, el monitoreo a distancia de pacientes y los servicios de hospitalización domiciliaria frente a los servicios médico-asistenciales de mediana y alta complejidad, a fin de garantizar la continuidad e integralidad del manejo del paciente; el artículo 100 refiere a la prestación de los servicios especiales para enfermedades raras y su prevención, frente a lo cual ordena que esta se hará mediante la atención directa de pacientes remitidos desde las coordinaciones departamentales y regionales de referencia y contrarreferencia o utilizando la telemedicina u otras Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), para garantizar la asesoría idónea en el manejo y continuidad del tratamiento en el respectivo territorio a las instituciones que prestan atención médica.

El artículo 149, que establece el régimen de transición y evolución hacia el Sistema de Salud, consagra en su numeral 1 que los pacientes en estado crítico que al momento de expedición de la ley se encuentren en cuidados permanentes, en tratamientos de enfermedades que no puedan ser interrumpidos o cuya interrupción sea riesgosa, seguirán atendidos por los prestadores de servicios de salud y los contratos con esto serán automáticamente subrogados por quien asuma la gestión del riesgo, según las reglas que se establecen en la transición, a efectos de garantizar tales tratamientos por el tiempo que exija la continuidad del servicio y mientras se hace su tránsito ordenado al nuevo Sistema de Salud sin que ello conlleve riesgo alguno.

Un ejemplo de aplicación del principio de prevalencia de derechos, es la circunstancia de agravación consagrada en el numeral 1 del artículo 141, que se refiere a los criterios para la Graduación de la Sanción Disciplinaria en el Sistema de Salud, y es cuando la conducta a sancionar se cometa en sujetos de especial protección como niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de embarazo, desplazados, víctimas de violencia y del conflicto armado, la población adulta mayor, personas que sufren de enfermedades huérfanas y personas en condición de discapacidad.

En cuanto al principio de progresividad del derecho, el cuál es una extensión de la prohibición

<sup>12</sup> Ver Sentencias C-748 de 2011. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y la C-228 de 2011. M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

de adoptar medidas regresivas consagrada en la Observación General número 14 del 2000 del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas (función de no regresividad), se puede decir que en general el proyecto de ley respeta esta máxima. En especial, menciona como ejemplo la estipulación del parágrafo 1° de su artículo 26 que prohíbe que se establezcan “barreras económicas para acceder a los beneficios del Sistema de Salud tales como copagos o cuotas moderadoras, ni se podrán establecer condiciones como preexistencias o exigir períodos mínimos de cotización o de carencia”; el artículo 27 indica que en “ningún caso el incumplimiento formal o sustancial de las obligaciones de pago de las contribuciones y cotizaciones al Sistema de Salud de las empresas, trabajadores o rentistas constituirá una barrera de acceso para solicitar y recibir los servicios de salud en el territorio nacional”. Otra estipulación del proyecto de ley en estudio relacionada con el principio de progresividad del derecho a la salud tiene que ver con el componente de salud preventiva que se consagra a lo largo del proyecto (artículos 4°, 22, 30, 50, 76, 84, 93, 94, 99, 106) y que conlleva “todas las acciones que estudia, planifica y lleva a cabo el Sistema de Salud para descubrir determinantes sociales y factores biológicos que sean fuentes de enfermedad”<sup>13</sup>.

El principio de libre elección es uno de los más importantes a la hora de establecer e implementar el sistema de salud, ya que implica la autonomía de las personas (artículo 16 de la C. P.). De igual forma, tal como lo ha afirmado la Corte Constitucional, la libertad de elección está relacionada “con los elementos esenciales del derecho a la salud, particularmente con el acceso y la calidad del servicio. Una afectación o supresión de este principio que también tiene la dimensión de derecho puede implicar una negación del acceso a la salud y de la prestación del servicio en condiciones de calidad”. De tal manera que, en la exposición de motivos se explica cómo “las crisis sistemáticas de EPS no dan libertad de elección”, y cómo es limitado este principio “por oferta y por los contratos de la red, en especial cuando hay integración vertical”.

Con el fin de superar los obstáculos que se están presentando para que el principio de la libertad de elección sea efectivo, el proyecto de ley en estudio propone que “la libertad de escogencia [sea] directa entre el hogar en el territorio y las redes integradas e integrales de servicios”<sup>14</sup>. Es así como, en el artículo 4°, numeral 6, define a la “Atención Primaria Integral y Resolutiva en Salud (APIRS)” como el “el contacto primario entre las personas, familias y comunidades con el Sistema de Salud, estructurado en redes integrales inter y transdisciplinarias para la prestación de servicios (...) con participación activa de las comunidades, la participación social

efectiva que empodera a la población en la toma de decisiones, para garantizar la integralidad y eficacia de la atención, la intervención favorable sobre los determinantes sociales de la salud y el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones en sus territorios”. En el CAPÍTULO VII del proyecto de ley se desarrolla lo referente a las Redes Integradas e Integrales de Servicios de Salud (RIISS).

De igual forma, la exposición de motivos, menciona como la falta de información afecta el principio de libre elección, ya que los “usuarios tienen limitaciones serias en el acceso a la información en el supuesto de su libre elección [lo que genera un] desconocimiento de beneficios a los que se tiene derecho y de los procesos para acceder al sistema, [además que. La] integración vertical supone acudir a [la] red de la EPS incentivada por ella misma [en lo que incide] más que la libre elección, la acción de terceros: funcionarios locales, empleadores, EPS, al asignar a sus usuarios a un proveedor”, en ese sentido, el proyecto ley propone un “nuevo modelo [en donde] el sistema de Gobernanza multinivel se fundamenta en reportes e informes conducidos a través de un sistema de información robusto [y la existencia de unas] instancias en el modelo de gobernanza que [verifiquen] la información e indicadores y [hagan seguimiento a las] rutas precisas de acción”, esto se hará a través del Sistema Público Único de Información en Salud (SPUIS), de que trata el CAPÍTULO IX de la propuesta.

En ese orden de ideas, se puede decir que el proyecto de ley busca la realización efectivamente del principio de libre elección entendido como autonomía de los sujetos al momento de elegir la mejor calidad en la prestación del servicio de salud, a través de la propuesta de un sistema de salud que funcione en Redes Integradas e Integrales de Servicios de Salud (RIISS) y el acceso a la información completa y de calidad a través del Sistema Público Único de Información en Salud (SPUIS).

El principio de solidaridad es tenido en cuenta en la propuesta normativa, toda vez que, en primer lugar, se definen cuáles son los aportes de solidaridad (artículo 48), además, se incluye la solidaridad “en beneficio de toda la población entre generaciones” en la definición del financiamiento del Sistema de Salud (artículo 19) y al momento de establecer las fuentes y usos de la Cuenta Atención Primaria Integral en Salud administrada por la ADRES (artículo 30).

La eficiencia, entendida como la óptima utilización social y económica de los recursos, servicios y tecnologías, es un principio que el proyecto de ley busca aplicar en medidas como la consagrada en el numeral 5 del artículo 22, que ordena a la ADRES “adelantar las verificaciones para el reconocimiento y pago por los distintos conceptos, que promueva la eficiencia en la gestión de los recursos”, y cuando la incluye como un factor determinante en el eje de financiación del Sistema de Inspección, Vigilancia

<sup>13</sup> Numeral 11 del artículo 4° del Proyecto de ley número 339 de 2023 Cámara.

<sup>14</sup> Exposición de motivos Proyecto de ley número 3339 de 2023 Cámara.



y Control de la Superintendencia Nacional de Salud (artículo 113).

El respeto a los principios de interculturalidad y la protección a los pueblos y comunidades indígenas, ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se ve reflejado cuando se incluye la consulta previa a las comunidades étnicas como un mecanismo de participación que garantice “el consentimiento previo, libre e informado respecto del desarrollo del enfoque diferencial en las políticas de salud y seguridad social, y promover procesos de desarrollo de la interculturalidad en salud” (numeral 4 artículo 108). Así mismo, en el artículo 145 se establece, con el fin de reorganizar el Sistema de Seguridad Social en Salud y reglamentar la prestación de servicios de salud y la organización en los territorios, que se lleven a cabo consultas previas “con las respectivas autoridades de los pueblos y comunidades indígenas en espacios suficientes y adecuados de participación sobre las decisiones que les afectan directamente”. Es así como, a lo largo de todo el proyecto de ley, se presenta una propuesta de Sistema de Salud que tiene en cuenta el enfoque diferencia y la diversidad étnica de Colombia.

Conforme a todo lo anterior, se puede evidenciar cómo la propuesta normativa que hoy se estudia busca optimizar, respetar y materializar de manera integral los elementos estructurales del núcleo esencial del derecho de salud y sus principios consagrados en el artículo 6° de la Ley 1751 de 2015.

### 3. Trámite legislativo y modificación de normas consignadas en una ley orgánica

Es importante resaltar, que el proyecto de ley no obedece a una ley estatutaria, debido a que en el mismo se busca legislar sobre la prestación del servicio de salud a través de la restructuración del Sistema General de Seguridad Social en Salud, partiendo de los elementos esenciales del derecho fundamental a la salud y buscando la realización de sus principios. Tal como se analizó en el punto anterior, el proyecto de ley no afecta el núcleo esencial del derecho fundamental a la salud, ni pretende una regulación integral del derecho, solo, tal como lo consagra el objeto de la ley propuesta, es reestructurar el Sistema de Salud sobre las fuentes constitucionales primarias y secundarias ya establecidas, regulándose así el servicio de salud más no el derecho fundamental de manera integral. Al respecto, es pertinente recordar el pronunciamiento que la Corte Constitucional hizo sobre el tema, en la Sentencia C-182 de 2010<sup>15</sup>, en la que declaro la exequibilidad de la Ley 1233 de 2008<sup>16</sup>, sobre la reserva de ley estatutaria dijo lo siguiente:

De manera concreta, en cuanto a la exigencia contenida en el literal a) del artículo 152 superior, conforme a la cual deben tramitarse como estatutarias aquellas leyes que se refieran a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los procedimientos y recursos para su protección, esta Corporación ha adoptado criterios restrictivos de interpretación de dicha obligación. Entre estos criterios restrictivos está en primer lugar aquel conforme al cual sólo cuando la ley en cuestión afecte el núcleo esencial de dichos derechos y deberes superiores, debe el Congreso de la República acudir al procedimiento agravado previsto en el artículo 153 constitucional. Un segundo criterio restrictivo de interpretación del artículo 152 constitucional ha consistido en señalar que la exigencia de ley estatutaria sólo se aplica a la regulación “integral” o completa que se haga de las materias mencionadas en dicha norma superior. También en relación concreta con la regulación de los derechos fundamentales, un tercer criterio de interpretación restringida del literal a) del artículo 152 de la Constitución ha consistido en decir que sólo se sujetan al trámite estatutario aquellas iniciativas cuyo objeto directo sea desarrollar el régimen de los derechos fundamentales o de alguno de ellos en particular. Así las cosas, si la reserva de ley estatutaria opera solo para aquellas leyes cuyo objeto directo es desarrollar la regulación de los derechos fundamentales, en sentido contrario debe entenderse que “si el objeto de la ley es regular materias relacionadas con un derecho fundamental, pero no el derecho fundamental en sí mismo, el trámite de ley estatutaria no es requerido”. Por último, el cuarto criterio de interpretación restringida al que ha acudido la Corte para interpretar el artículo 152 de la Constitución ha sido el referente a que “solamente se requiere de este trámite especial cuando la ley regula “de manera integral un mecanismo de protección de derechos fundamentales”, siempre que se trate de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental. (Subrayado fuera de texto).

Así las cosas, y teniendo en cuenta los criterios restrictivos de interpretación de la reserva de ley estatutaria antes citados, el trámite legislativo que corresponde a la iniciativa en estudio es el de una ley ordinaria, toda vez que su contenido y objeto pertenecen a las que se dictan en virtud de las funciones ordinarias del Congreso de la República, y se enmarcan en su facultad legislativa regular, de conformidad con el artículo 150 de la Constitución Política.

Por otro lado, hay que mencionar que en el Capítulo IV del proyecto de ley objeto de estudio se consagran disposiciones relacionadas con las fuentes, usos y gestión de los recursos financieros del Sistema de Salud. A lo largo del mismo se realizan referencias a los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), de manera que se propone realizar modificaciones a la Ley 715 de 2001<sup>17</sup> por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los

<sup>15</sup> M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>16</sup> “Por medio de la cual se precisan los elementos estructurales de las contribuciones a la seguridad social, se crean las contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y a las Cajas de Compensación Familiar, se fortalece el control concurrente y se dictan otras disposiciones”.

artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo número 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, las cuales se transcriben a continuación:

Artículo 35. *Modificatorio del artículo 57 de la Ley 715.* El artículo 57 de la Ley 715 quedará así:

“Artículo 57. *Fondos de Salud.* Las entidades territoriales, para la administración y manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones y de todos los demás recursos destinados al sector salud, deberán organizar un fondo departamental, distrital o municipal de salud, según el caso, que se manejará como una cuenta especial de su presupuesto, separada de las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo que permita identificar con precisión el origen y destinación de los recursos de cada fuente. En ningún caso los recursos destinados a la salud podrán hacer unidad de caja con las demás rentas de la entidad territorial. El manejo contable de los fondos de salud debe regirse por las disposiciones que en tal sentido expida la Contaduría General de la Nación. Los Distritos contarán con un fondo de Atención Primaria Integral Resolutiva en Salud, con los recursos de Atención Primaria Integral Resolutiva en Salud, diferenciado del fondo para el desarrollo de la red pública hospitalaria y especializada.

En los fondos departamentales, distritales o municipales de salud deberán contabilizarse todas las rentas nacionales cedidas o transferidas con destinación específica para salud, los recursos libremente asignados para la salud por el ente territorial, la totalidad de los recursos recaudados en el ente territorial respectivo que tengan esta destinación, los recursos provenientes de cofinanciación destinados a salud y en general los destinados a salud, que deban ser ejecutados por la entidad territorial. Los recursos para pagar los Servicios de salud del Sistema General de Participaciones, se contabilizarán sin situación de fondos y tendrán giro directo por la ADRES a los prestadores de servicios de salud públicos, privados o mixtos.

El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá un programa de asunción gradual de las competencias por parte de las direcciones de salud, para asumir la gestión directa de los recursos para salud provenientes del Sistema General de Participaciones y otras fuentes de financiación de naturaleza solidaria.

Los Fondos Territoriales de Salud tendrán las subcuentas análogas a las del Fondo Único Público para la Salud, que exijan los servicios definidos en el modelo de atención establecido en la presente ley.

Parágrafo 1°. Para vigilar y controlar el recaudo y adecuada destinación de los ingresos del Fondo de Salud, la Contraloría General de la República deberá exigir la información necesaria a las entidades territoriales y demás entes, organismos

y dependencias que generen, recauden o capten recursos destinados a la salud.

El control y vigilancia de la generación, flujo y aplicación de los recursos destinados a la salud está a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud. El Gobierno reglamentará la materia”.

Artículo 36. *Modificatorio del numeral 44.2. de la Ley 715.* El numeral 44.2. de la Ley 715 quedará así: “44.2. De Atención Primaria Integral y Resolutiva en Salud. Financiar la Atención Primaria Integral y Resolutiva en Salud, en especial, la atención básica, la promoción de la salud, el control de los factores de riesgo y las acciones requeridas para mejorar los indicadores de salud”.

Artículo 37. *Modificatorio del artículo 43 de la Ley 715.* Adicionar el Numeral 43.2.2. de la Ley 715 el cual quedará así: “Los departamentos y distritos financiarán, con los recursos asignados por concepto de participaciones y rentas cedidas y de destinación específica para salud, así como con los recursos propios que asignen, el desarrollo de la red hospitalaria pública para la prestación de servicios de mediana y alta complejidad, la red de atención de urgencias y el transporte medicalizado interinstitucional, intermunicipal e interdepartamental de pacientes, terrestre, fluvial, marítimo o aéreo; y la ejecución de un plan de salud que integre programas de salud pública, control de factores de riesgo y acciones sobre los determinantes sociales de la salud en el territorio.”

Artículo 38. *Modificatorio del artículo 47 de la Ley 715.* El artículo 47 de la Ley 715 quedará así: “Artículo 47. *Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones.* Los recursos del Sistema General en Participaciones en Salud se destinarán a la atención primaria en salud y a los programas de salud pública, excepto los recursos destinados a los departamentos”.

Artículo 40. *Recursos complementarios para financiación de servicios de mediana y alta complejidad.* El artículo 50 de la Ley 715 quedará así: “Artículo 50. *Recursos complementarios para el financiamiento de servicios de mediana y alta complejidad.* Los recursos de cofinanciación de la Nación destinados a la atención en salud deberán distribuirse a los fondos regionales de acuerdo con las necesidades de cofinanciación para complementar los aportes per cápita necesarios para las intervenciones de mediana y alta complejidad en Salud de la totalidad de la población de la región.

Anualmente la nación establecerá el per cápita para el aseguramiento social en salud para los servicios de mediana y alta complejidad de los fondos regionales para la vigencia siguiente, lo cual deberá reflejarse en la apropiación presentada en el proyecto de ley de Presupuesto”.

Teniendo en cuenta que el proyecto en estudio obedece a un trámite de ley ordinaria, y que las modificaciones antes mencionadas recaen sobre una ley orgánica, es importante, a fin de no incurrir en una posible inconstitucionalidad, tener en

cuenta los pronunciamientos que ha hecho la Corte Constitucional respecto a cuándo es o no procedente modificar una ley orgánica mediante una ley ordinaria.

Respecto a la naturaleza de las leyes orgánicas, la Sentencia C-289 de 2014 precisó que dada la importancia de los asuntos tratados en esta clase de leyes (reglamentan el Congreso y cada una de las Cámaras; preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; plan general de desarrollo; asignación de competencias normativas a las entidades territoriales) “el Constituyente decidió reservar su regulación, modificación y derogación a un tipo de ley especial, sujeta a mayorías también especiales, superiores a las requeridas para aprobar leyes ordinarias”. En ese sentido, la importancia de las leyes orgánicas radica en “la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa”. Ahora bien, teniendo en cuenta que las leyes orgánicas establecen un parámetro de constitucionalidad<sup>17</sup>, a continuación, se citan los criterios que ha manejado la Corte para determinar cuándo es procedente o no modificarlas por medio de una ley ordinaria:

2.1.1.1. Esta Corporación ha estudiado en diversas oportunidades el cargo por infracción a la reserva de ley orgánica a través de leyes ordinarias, que no cumplen con los requisitos propios de tal clase de leyes, anteriormente señalados. En los casos sometidos a su consideración, la Corte Constitucional ha tomado varias posturas: (i) ha entendido que ciertas normas ordinarias modifican una ley orgánica sin cumplir los requisitos que la jurisprudencia ha previsto para ello y por ende, devienen inconstitucionales, (ii) ha estimado que no se vulnera la reserva de ley orgánica puesto que la norma expedida para modificar una regla orgánica anterior respeta los requisitos de tal clase de normas especiales, (iii) ha señalado que las normas que supuestamente se señalan como de reserva orgánica no tienen ese carácter y pueden modificarse por normas ordinarias, (iv) ha decidido inhibirse por la ineptitud de los cargos propuestos por el demandante.

2.1.1.1.1. En primer lugar, esta Corporación ha declarado la inexecutable de aquellas normas que no satisfacen los requisitos establecidos en la jurisprudencia para la expedición y modificación de leyes orgánicas.

Por ejemplo, en la Sentencia C-432 de 2000, (...) la Corte Constitucional encontró que efectivamente se había transgredido la reserva de ley orgánica.

<sup>17</sup> Sentencia C-238 de 2010. M. P. Mauricio González Cuervo.

(...)

Así, la Corte ha estimado que cuando una ley ordinaria realiza una modificación sustancial a una norma de carácter orgánico, la primera deviene inconstitucional.

En idéntico sentido, se pronunció esta Corporación de cara al análisis del proceso que culminó en la Sentencia C-795 de 2000 en el cual (...) La Corte concluye que “el criterio puramente literal no es suficiente ni adecuado para delimitar el contenido general de la legislación orgánica territorial”<sup>18</sup> por cuanto que debe entenderse que forma parte de dicha norma orgánica no solamente los contenidos que textualmente la propia Carta indica que deben ser deferidos al legislador orgánico, sino que además debe complementarse con una interpretación sistemática y finalística, a partir de la cual se entiende que el Constituyente “ha querido conferir una especial fuerza normativa y una mayor estabilidad a ciertos contenidos del ordenamiento territorial”.

(...)

2.1.1.1.2. En segundo lugar, en otros eventos la Corte Constitucional ha constatado que se cumplen los requerimientos previstos por la jurisprudencia para modificar leyes orgánicas y, en este sentido, resultan conformes al ordenamiento Superior. Ejemplo de ello es la Sentencia C-540 de 2000, (...) [a]llí, esta Corporación indicó que una ley puede integrar en un solo texto normas de ley ordinaria y normas de ley orgánica, siempre y cuando exista entre ellas una conexidad temática razonable. Igualmente, verificó que concurrían los requisitos necesarios para la aprobación de normas orgánicas: finalidad, materia, mayorías especiales y propósito legislativo especial. Sobre esta última exigencia, estimó que algunas expresiones dentro del trámite legislativo constataban la voluntad de aprobar una ley orgánica. Los requisitos señalados fueron: (i) que en el título de la ley se señaló que se pretendía adicionar la ley orgánica de presupuesto, (ii) los informes de la Secretaría General de Cámara y Senado respectivamente que indicaban que se estaba aprobando una ley orgánica.

(...)

2.1.1.1.3. En tercer lugar, este Tribunal Constitucional ha declarado que las normas analizadas en dichos casos no modifican normas que revisten reserva de ley orgánica, pues simplemente son reglas ordinarias.

A modo de evidencia, en la Sentencia C-1246 de 2001, [en la que la Corte determina que] no se transgrede la reserva de ley orgánica prevista en la Constitución cuando el Legislador interpreta

<sup>18</sup> Sentencia C-795 de 2000. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



auténticamente una disposición incorporada en una ley orgánica que reviste el carácter de norma ordinaria. No obstante, lo anterior, valga mencionar que, frente a las alegaciones de algunos intervinientes estableció la Corte que no puede una ley ordinaria establecer excepciones que limiten el alcance de una norma orgánica (...).<sup>19</sup>

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones de la Corte Constitucional, y atendiendo a que la Ley 715 de 2001 establece, como bien lo dice su epígrafe “(...) normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo número 01 de 2001) de la Constitución Política (...)” y “(...) otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud (...)”, es necesario entonces, distinguir entre las modificaciones que propone el proyecto de ley, cuáles atañen a lo primero, lo cual deberá aprobarse conforme las reglas de las leyes orgánicas (artículo 151 de la C. P. “(...) Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”), y cuáles atañen a lo segundo, lo cual podrá seguir siendo tramitado conforme una ley ordinaria.

Para el presente análisis, es importante tener presente lo establecido en los artículos 288, 356 y 357 de la C. P., el primero referente a la ley orgánica de ordenamiento territorial, y los otros dos, modificados por el Acto Legislativo número 1 de 2001, establecen aspectos relacionados con el Sistema General de Participación, los tres se transcriben a continuación para una mayor comprensión:

Artículo 288. La Ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Artículos 356 y 357 de la C.P., modificados por el Acto Legislativo número 1 de 2001:

Artículo 2°. El artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 356.** Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

- a) Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad;
- b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

**Parágrafo transitorio.** El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.

Artículo 3°. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 357.** El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores,

<sup>19</sup> Sentencia C-052 de 2015. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

**Parágrafo transitorio 1º.** El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos.

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 1º de noviembre del 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1º de enero de 2002.

(...)

En todo caso, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, podrá incrementar el porcentaje.

Igualmente, durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de este.

Las modificaciones a la Ley 715 de 2001 que propone el proyecto de ley recaen, en primer lugar, sobre aspectos que tiene que ver con la administración, manejo y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. Es el caso del artículo 35 propuesto, el cual busca modificar el artículo 57 de la Ley 715 de 2001 respecto a los Fondos de Salud, en este, se establecen parámetros para la administración y el manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones por parte de los Fondos de Salud territoriales. Así mismo el artículo

38 del proyecto, que pretende modificar el artículo 47 de la Ley 715 de 2001, en el cual se establecen los porcentajes para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud. Y el caso del artículo 40 propuesto, que se refiere a los recursos complementarios para financiación de servicios de mediana y alta complejidad, y busca modificar el artículo 50 de la Ley 715 de 2001, que actualmente establece lo referente la distribución entre los entes territoriales de los recursos de cofinanciación de la Nación destinados a la atención en salud de la población pobre mediante subsidios a la demanda, aspecto también señalado en el artículo 356 constitucional.

Respecto a las modificaciones propuestas en los artículos 37 (modifica el artículo 43 en su numeral 43.2.2.) y 36 (modifica el numeral 44.2), ambos se relacionan con las competencias de los municipios y departamentos en salud, respectivamente, lo que, hilando muy delgado, se podría entender que hace parte de los temas de ley orgánica que el legislador pretendió tratar en la Ley 715 de 2001 al mencionar en su epígrafe al artículo 288 constitucional. No obstante, atendiendo al contenido material de estas disposiciones, y que, tal como se dijo con anterioridad, el segundo asunto de la mencionada ley es la de dictar disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, se podría considerar como asunto de una ley ordinaria, aunando también lo manifestado por la Corte en cuanto a que es preciso que existan normas ordinarias dentro de leyes orgánicas siempre que haya unidad de materia. El caso de los artículos 43 y 44 de la Ley 715 de 2001, se podrían entender como que desarrollan asuntos no propios del Sistema General de Participación, pero sí de la prestación del servicio de salud el cual se financia en parte con aquel. Pero, tal unidad de materia, como bien se entiende de lo pronunciado por la Corte en las sentencias antes citadas, no implica que exista reserva de ley ordinaria para todo. En ese sentido, sería apropiado que el trámite de los artículos 36 y 37 se haga conforme a de una ley ordinaria.

En ese orden de ideas, con el fin de no incurrir en una inconstitucionalidad, con todo respeto se sugiere, que los artículos 35, 38 y 40 del proyecto de ley sean aprobados a través del trámite de una ley orgánica (artículo 151 de la C. P. "(...) Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara").

#### **4. La reforma de salud en PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026 "COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA" y su alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

La transición hacia un sistema de salud garantista, universal, basado en un modelo de salud preventivo y predictivo es uno de los puntos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" (cuya aprobación se encuentra en trámite legislativo), para la superación

de privaciones como fundamento de la dignidad humana y condiciones básicas para el bienestar. En este sentido, la reforma a la salud de que trata el Proyecto de ley número 339 de 2023 Cámara se encuentra en sintonía con los lineamientos allí planteados, en cuanto a la optimización del “modelo de salud con enfoque promocional y preventivo basado en la Atención Primaria en Salud (APS), con gobernanza, interculturalidad, gestión del riesgo, participación vinculante y articulación de los actores del sistema de salud, que garantice servicios integrales de salud en promoción, prevención [y] atención”.

A partir de los siguientes ejes se busca “mejorar el bienestar y la salud de las personas sin exclusiones, fortalecer el sistema de salud y aumentar su capacidad resolutoria frente a los desafíos presentes y contingentes”: a. Colombia como territorio saludable con atención primaria en salud a partir de un modelo preventivo y predictivo; b. Determinantes sociales en el marco del modelo preventivo y predictivo; c. Más gobernanza y gobernabilidad, mejores sistemas de información en salud; d. Sostenibilidad de los recursos en salud; e. Acceso equitativo a medicamentos dispositivos médicos y otras tecnologías, y f. fortalecimiento de la política de ciencia, tecnología e innovación en salud, todos desarrollados en el proyecto de ley.

Aunado a lo anterior, los fines perseguidos con la propuesta de reforma a la salud van de la mano con el objetivo de desarrollo sostenible: 3. Asegurar vidas saludables y promover bienestar para todos en todas las edades.

Por su parte, el Documento CONPES 3918 del 15 de marzo de 2018, sobre “ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) EN COLOMBIA” establece cuáles son las metas asociadas al mencionado objetivo:

Meta ODS	Entidades líderes	Otras entidades acompañantes
3.3. De aquí a 2030, poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles.	Ministerio de Salud y Protección Social	
3.4. De aquí a 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante su prevención y tratamiento, y promover la salud mental y el bienestar.	Ministerio de Salud y Protección Social	No Aplica
3.5. Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol.	Ministerio de Salud y Protección Social	Ministerio de Justicia y del Derecho
3.6. De aquí a 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo.	Ministerio de Transporte	Agencia Nacional de Seguridad Vial
3.7. De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales.	Ministerio de Salud y Protección Social	Presidencia de la República a través de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Departamento para la Prosperidad Social a través de su entidad adscrita Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Ministerio de Educación Nacional.
3.8. Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas esenciales, eficaces, seguros y de calidad para todos.	Ministerio de Salud y Protección Social	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos (Invimex)
3.9. De aquí a 2030, reducir considerablemente el número de muertes y enfermedades causadas por productos químicos peligrosos y por la polución y contaminación del aire, el agua y el suelo.	Difusión en el marco de la Política de Salud Ambiental	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (ICA), Ministerio de Transporte, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Ministerio de Salud y Protección Social
3.a. Fortalecer la aplicación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco en todos los países, según proceda.	Ministerio de Salud y Protección Social	Ministerio de Relaciones Exteriores, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, DIAN, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Policía Nacional
3.b. Apoyar las actividades de investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos contra las enfermedades transmisibles y no transmisibles que afectan prioritariamente a los países en desarrollo y facilitar el acceso a medicamentos y vacunas esenciales asequibles de conformidad con la Declaración relativa al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio y la Salud Pública, en la que se otorga el derecho de los países en desarrollo a utilizar al máximo las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio respecto a la flexibilidad para proteger la salud pública y, en particular, proporcionar acceso a los medicamentos para todos.	Ministerio de Salud y Protección Social	Instituto Nacional de Salud y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
3.c. Aumentar considerablemente la financiación de la salud y la contratación, el perfeccionamiento, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.	Ministerio de Salud y Protección Social	Ministerio de Educación Nacional
3.d. Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial.	Ministerio de Salud y Protección Social	No Aplica

Lo anterior se resalta, debido a que es importante que las propuestas normativas guarden congruencia, no solo con el Plan Nacional de Desarrollo que está en curso de aprobación por parte del Congreso de la República, sino también con los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por los 193 países miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en septiembre de 2015. Colombia está comprometida a alinear la agenda del Estado con la realización de los 17 Objetivos, razón por la cual, se hacen plausibles iniciativas legislativas como la del asunto.

### 5. Derogatoria tácitas y principio de la seguridad jurídica

El objeto del proyecto de ley es la reestructuración del Sistema General de Seguridad Social actualmente regulado en la Ley 100 de 1993 (LIBRO II) y en una serie de leyes y decretos posteriores. Teniendo en cuenta el vasto marco normativo del actual sistema de salud colombiano, no es producente la declaración de derogatoria tácita contenida en el artículo 152 del proyecto de ley: “la presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias”. Al respecto, hay que señalar que las derogatorias tácitas hacen parte del ámbito de la interpretación, tal como lo ha expresado la Corte Constitucional en el aparte de la Sentencia C-353 de 2015 que se cita a continuación:

No obstante, cuando la derogatoria es tácita, ya sea por la expedición de una norma posterior que es contraria a la anterior o por la entrada en vigor de una regulación integral sobre la misma materia, es necesario, vía interpretativa determinar si ha operado este fenómeno. En tal caso, si la norma en juicio continúa prestando efectos jurídicos es imperativo realizar el análisis correspondiente, pues la denominada carencia actual de objeto o sustracción de materia no siempre debe conducir a una decisión inhibitoria, pues en el evento en que la norma cuestionada haya perdido su vigencia formal, es probable que, desde el punto de vista material, la misma siga produciendo efectos jurídicos o, lo que es igual, continúe proyectándose ultractivamente. Este fenómeno normativo, sin lugar a duda es fuente generadora de incertidumbre jurídica.<sup>20</sup>

Debido a esa incertidumbre jurídica propia de las derogatorias tácitas, y por ser la salud un derecho fundamental, no es plausible que la reforma propuesta omita decir expresamente cuáles son las normas que se pretenden derogar, pues iría en contravía con el principio de seguridad jurídica según el cual, la “interpretación y aplicación del derecho es una condición necesaria de la realización de un orden justo y de la efectividad de los derechos y libertades de los ciudadanos, dado que solo a partir del cumplimiento de esa garantía podrán identificar

<sup>20</sup> Sentencia C-353 de 2015. M. P. Alberto Rojas Ríos.



aquello que el ordenamiento jurídico ordena, prohíbe o permite”<sup>21</sup>. La Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente respecto a la importancia que tiene el principio de seguridad jurídica en el Estado de Derecho:

3. La seguridad jurídica es un principio central en los ordenamientos jurídicos occidentales. La Corte ha señalado que este principio ostenta rango constitucional y lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1º, 2º, 4º, 5º y 6º de la Carta.

La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza. Esta garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento. La seguridad jurídica no es un principio que pueda esgrimirse autónomamente, sino que se predica de algo. Así, la seguridad jurídica no puede invocarse de manera autónoma para desconocer la jerarquía normativa, en particular frente a la garantía de la efectividad de los derechos constitucionales y humanos de las personas.

En materia de competencias, la seguridad jurídica opera en una doble dimensión. De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia. Por otra parte, otorga certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado. En el plano constitucional ello se aprecia en la existencia de términos perentorios para adoptar decisiones legislativas (C.P. artículos 160, 162, 163, 166, entre otros) o constituyentes (C. P. Artículo 375), para intentar ciertas acciones públicas (C. P. artículo 242 numeral 3), para resolver los juicios de control constitucional abstracto (C. P. artículo 242 numerales 4 y 5). En el ámbito legal, las normas de procedimiento establecen términos dentro de los cuales se deben producir las decisiones judiciales (Códigos de Procedimiento Civil, Laboral y de seguridad social, penal y Contencioso Administrativo), así como en materia administrativa (en particular, Código Contencioso Administrativo).<sup>22</sup>

Por todo lo anterior, se sugiere muy respetuosamente que el proyecto ley configure las declaratorias de derogatoria de manera expresa, con el fin de respetar el principio de seguridad jurídica y evitar incertidumbres normativa e inconvenientes al momento de aplicar la reforma a la salud que se busca realizar.

<sup>21</sup> Sentencia SU072 de 20018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>22</sup> Sentencia T-502 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

## 6. Finalidad o propósito de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República

A partir de lo establecido en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado una serie de requisitos que se deben cumplir a la hora de expedir una ley que pretenda habilitar al presidente de la República para que expida normas con fuerzas de ley. Uno de esos requisitos refiere a la precisión que se deba tener a la hora de otorgar tales facultades extraordinarias, el cual conlleva el agotamiento de los siguientes criterios que debe atender el Congreso de la República: “1) indicar la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo; 2) señalar la finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al ejercer las facultades; y 3) enunciar los criterios que han de orientar las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación”<sup>23</sup>.

Respecto del requisito de *precisión*, la Corte lo ha explicado en los siguientes términos:

- 6.1.2 La indicación de la finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al ejercer las facultades. Como la delimitación del ámbito material de las facultades no precisa por sí sola para qué se ha otorgado la habilitación legislativa, es necesario que el Congreso haga claridad sobre los propósitos o finalidades que animan la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo y han de orientar al legislador extraordinario, de forma que pueda respetar la voluntad del Congreso.

La Corte Constitucional se ha referido a tal requisito en varias ocasiones. Por ejemplo, en la Sentencia C-050 de 1997, M. P. Jorge Arango Mejía, la Corte advirtió que “el que las facultades extraordinarias deban ser ‘precisas’, significa que, además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin, han de ser también puntuales, ciertas, exactas. Ello es explicable, pues son la excepción a la regla general que enseña que de ordinario la elaboración de las leyes ‘corresponde al Congreso’.” (Subrayado fuera de texto).

Recientemente, en Sentencia C-503 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil, al referirse a la exigencia de la precisión, la Corte reiteró que el requisito de precisión hace imperativo que en la ley de facultades se exprese de manera clara y delimitable el objeto de las mismas. Estima la Corte que, adicionalmente, la fijación del ámbito de las facultades debe consultar un principio de congruencia entre, los motivos que llevaron al legislador a concederlas, y el contenido mismo de la ley de facultades. Los dos extremos conforman una unidad indisoluble, al punto que un

<sup>23</sup> Sentencia C-097 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

decreto-ley expedido por el Gobierno podría ser demandado por exceder el preciso ámbito de la ley de facultades, no sólo en razón de la descripción que en dicha ley se haya hecho del objeto de las facultades, sino en virtud de la evaluación de las disposiciones del Decreto a la luz de los motivos que llevaron al legislador a concederlas”. (Subrayado fuera de texto).

Nótese que para este caso el legislador señaló que las facultades extraordinarias tenían la finalidad de “atender situaciones especiales”. Mediante Sentencia C-097 de 2003, el tribunal constitucional declaró inexecutable el numeral 1 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, debido a lo indeterminable que resultaba la expresión en cita. Específicamente, la Corte indicó lo siguiente:

Ahora bien, en cuanto a la finalidad de las facultades extraordinarias que se otorgan al Presidente de la República, la norma establece explícitamente que la organización del sistema de inspección, vigilancia y control busca permitir atender “situaciones especiales”. La indeterminación de este concepto es manifiesta. Lo que constituye una “situación especial” depende del criterio del que compara una situación con otras y concluye que esa situación es especial porque tiene una característica que la diferencia de las demás. Por lo tanto, lo especial es relativo a lo general. La norma habilitante no ofrece ningún criterio para determinar qué es lo especial y qué es lo general. Así, dependiendo del criterio de comparación que se tome, todas las situaciones, o ninguna, pueden ser especiales. De la norma no queda claro, entonces, si el sistema a implementar es integral y abarca tanto la prestación del servicio en general como las “situaciones especiales que se presenten en dicha prestación”, o si el sistema a ser organizado en ejercicio de las facultades extraordinarias sólo es complementario al sistema de inspección, vigilancia y control ya existente.

Por último, la norma acusada tampoco ofrece algún “estricto criterio restrictivo” que oriente las decisiones del Ejecutivo al ejercer las facultades. Como se anotó, no establece ningún criterio que permita distinguir la especialidad de la situación a la cual se aplica el referido sistema, de otras situaciones. Ante la vaguedad de la expresión “que permita atender situaciones especiales”, la norma adquiere diferentes alcances dependiendo de la forma como se interprete dicha expresión, lo que es incompatible con las exigencias constitucionales del artículo 150-10 de la Constitución.

En el proyecto de ley se consagra el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la República de conformidad con lo establecido en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, es así como los artículos 145 y 151 del proyecto, se establece lo siguiente:

**Artículo 145.** Consulta Previa a las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas. Para la reorganización del Sistema de Seguridad Social en Salud, en lo que respecta a reglamentar la prestación de servicios de salud y la organización del mismo en sus territorios, se adelantará consulta previa con las respectivas autoridades de los pueblos y comunidades indígenas en espacios suficientes y adecuados de participación sobre las decisiones que les afectan directamente.

Al efecto, facúltase al Presidente de la República por un periodo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley con el fin de adoptar las normas con fuerza de ley, de la organización y prestación de servicios de salud en los territorios de los pueblos y comunidades indígenas.

**Artículo 151. Facultades extraordinarias.** Facultase al Presidente de la República por el término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley para:

1. Expedir las disposiciones laborales para garantizar condiciones de trabajo justas y dignas, con estabilidad y facilidades para incrementar los conocimientos del talento humano en salud, tanto del sector privado como del sector público.
2. Dictar las disposiciones laborales de los servidores públicos del sector salud para garantizar el mérito, así como las condiciones de reclutamiento y selección de los directores de las Instituciones Estatales Hospitalarias.
3. Establecer los procedimientos aplicables a las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud y el régimen sancionatorio que le corresponda aplicar.
4. Modificar y complementar las normas en materia de salud pública.
5. Dictar las disposiciones adicionales que sean reserva de ley y que garanticen un ordenado proceso de transición del Sistema General de Seguridad Social en Salud al Sistema de Salud, conforme a lo ordenado por la presente ley, para garantizar el derecho fundamental a la salud. En el proceso de transición deberán garantizarse los pagos por los servicios prestados en este periodo, a los proveedores de servicios de salud en forma regular; dictarse las disposiciones de inspección, vigilancia y control que sean requeridas para garantizar las condiciones esenciales del servicio público esencial de la salud; y establecer incentivos para que en la transición las Entidades Promotoras de Salud converjan hacia los fines del modelo de atención en salud establecido en la presente ley.

6. Dictar las disposiciones y realizar las operaciones presupuestales que se requiera para capitalizar a la Nueva EPS en el periodo de transición, así como dictar las disposiciones orgánicas que corresponda para su adecuada operación.

Así las cosas, y conforme al análisis jurisprudencial ya citado, es importante que, además que en los dos artículos anteriores se diga expresamente que las facultades extraordinarias se dan de acuerdo al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, se establezca, explícitamente, el propósito y la finalidad del otorgamiento.

En el caso del artículo 145, vale la pena mencionar, que en la exposición de motivos se expresa que la razón de ser de estas facultades es para que el Presidente de la República, “mediante un proceso de consulta previa con las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas se establezca el modelo intercultural de salud que se implementará en las comunidades indígenas”. Ahora bien, es importante que en el mismo artículo se mencione que las facultades extraordinarias que se otorgan al Presidente de la República son con el propósito de garantizar y hacer efectiva la prestación de servicios de salud en los territorios de los pueblos y comunidades indígenas.

Frente al artículo 151, son varios los asuntos sobre los cuales se otorga la facultad extraordinaria, y en algunos de los numerales se menciona la finalidad de que se regule a través de una norma con fuerza de ley ese asunto específico (numeral 5, por ejemplo). No obstante, sería plausible que se adicionara un párrafo en el que de manera general se expresara que “las facultades de que trata el presente artículo” se ejercerán con el propósito de garantizar el correcto funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el respeto de sus principios, enfoque, estructura organizativa y competencias.

### **7. Principio de sostenibilidad financiera del Sistema de Salud y pronunciamiento del Ministerios de Hacienda y Crédito Público**

El literal i del artículo 6° de la Ley 1751 de 2015 consagra la sostenibilidad como uno de los principios del derecho fundamental a la salud, el cual consiste en la responsabilidad que tiene el Estado de disponer de conformidad con la ley, los recursos necesarios y suficientes para asegurar progresivamente el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, de conformidad con las normas constitucionales de sostenibilidad fiscal.

Por su parte, el proyecto ley consagra en su artículo 150 lo siguiente: “Artículo 150. *Sujeción a disponibilidades presupuestales y al Marco Fiscal de Mediano Plazo.* Las normas de la presente ley que afecten recursos del Presupuesto General de la Nación, deberán sujetarse a las disponibilidades presupuestales, al Marco de Gasto de Mediano Plazo y al Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

Aunado a lo anterior, de conformidad con el artículo 334 de la Constitución Política, la disponibilidad de los recursos del Estado debe contar con la vocación de sostenibilidad fiscal, por lo que corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinar y avalar el impacto fiscal que generara el proyecto de ley en estudio.

Por su parte, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 ordena lo siguiente:

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

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

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la ***Gaceta del Congreso.***

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Por todo lo anterior, sería conveniente que dentro del debate legislativo se contara con el pronunciamiento del Ministerio de Hacienda Crédito Público, esto con el fin de respetar las disposiciones constitucionales y legales antes mencionadas.

### **8. Conclusión**

Una vez analizado el Proyecto de ley número 339 de 2023 Cámara “*por medio de la cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones*”, se concluye que se encuentra en armonía con los elementos esenciales y los principios del derecho fundamental a la salud consagrados en el artículo 6° de la Ley 1751 de 2015 y con los objetivos de desarrollo sostenible y con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, por lo que es plausible continuar con su trámite de ley ordinaria. No obstante, se sugiere lo siguiente:

1. Con el fin de no incurrir en una inconstitucionalidad, con todo respeto se sugiere, que los artículos 35, 38 y 40 del proyecto



de ley sean aprobados a través del trámite de una ley orgánica (artículo 151 de la C. P. “(...) Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”).

2. Se establezcan las declaratorias de derogación de manera expresa a fin de evitar incertidumbre y desconocimiento del principio de seguridad jurídica.
3. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público pronunciamiento respecto al análisis del impacto fiscal y la sostenibilidad del proyecto de ley.
4. Incluir en los artículos 145 y 151, que otorgan facultades extraordinarias al presidente de la República de conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, el propósito o finalidad de las mismas. En el artículo 145, decir que las facultades extraordinarias son con el propósito de garantizar y hacer efectiva la prestación de servicios de salud en los territorios de los pueblos y comunidades indígenas. En el artículo 152, agregar un párrafo al texto, en el que de manera general se expresara que las facultades de que trata el presente artículo se ejercerán con el propósito de garantizar el correcto funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el respeto de sus principios, enfoque, estructura organizativa y competencias.

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 384 - Miércoles, 26 de abril de 2023  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
ENMIENDAS

	Págs.
Enmienda al Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 247 de 2022 Cámara, por la cual se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992, implementando mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, y se dictan otras disposiciones. ....	1
<b>PONENCIAS</b>	
Informe de ponencia positiva para primer debate, texto propuesto al Proyecto de ley número 304 de 2022 Cámara, por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al Capítulo Ii (Formas De Extinguir La Obligación Tributaria) Del Título Vii (Extinción De La Obligación Tributaria) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por Impuestos.....	15
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley Estatutaria número 349 de 2023 Cámara – número 93 de 2022 Senado, por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.....	29
<b>CARTAS DE COMENTARIOS</b>	
Carta de comentarios del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social al Proyecto de ley número 339 de 2023 Cámara, por medio de la cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	37