



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 855

Bogotá, D. C., miércoles, 23 de octubre de 2013

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 134 DE 2013 CÁMARA

*por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica).*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto adoptar medidas, especialmente en materia de financiamiento, tendientes a impulsar la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y fortalecer la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica).

#### TÍTULO I

#### MEDIDAS EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO PARA EL SECTOR

#### CAPÍTULO I

#### Instrumentos Financieros para el Desarrollo del Sector

Artículo 2°. *Microfinanzas Rurales.* Con el fin de fomentar el acceso al crédito en el sector rural, y con cargo a los recursos disponibles, créase el Fondo de microfinanzas rurales como un fondo sin personería jurídica, administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), como un patrimonio separado del de su administrador, con el objeto de financiar, apoyar y desarrollar las microfinanzas rurales en el país.

Parágrafo. Para constituir el Fondo, el Gobierno Nacional podrá transferir a este fondo, por una sola vez, recursos al Fondo del programa creado por la Ley 1133 de 2007, y los de la recuperación de cartera de los actuales convenios de microcrédito del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural financiados a través de esquemas de banca multilateral, así como

los que tengan origen en el Presupuesto General de la Nación, que podrán ingresar al Fondo una vez se incorporen al Presupuesto, en los términos de las normas orgánicas que regulan la materia, conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector agropecuario.

Artículo 3°. *Eliminación del trámite de calificación previa de créditos agropecuarios.* Con el propósito de facilitar el trámite de los créditos agropecuarios, modifíquese el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 16 de 1990, el cual quedará así:

“2. Aprobar las políticas sobre los créditos redontables ante Finagro por las entidades autorizadas para el efecto. Al aprobar tales políticas, se tendrá en cuenta que es responsabilidad de las entidades que otorguen los créditos, la evaluación del riesgo crediticio y el cumplimiento de los requisitos previstos en la normatividad vigente al momento de su otorgamiento, en especial las emitidas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario”.

Artículo 4°. *Destinación de los recursos del crédito agropecuario para actividades de transformación de productos del sector.* Modifíquese el decimo primer inciso del artículo 26 de la Ley 16 de 1990, el cual quedará así:

“- Para el establecimiento de cadenas de frío y en general para la transformación y conservación de productos agrícolas, pecuarios, apícolas, avícolas, de pesca, acuícolas y forestales”.

Artículo 5°. *Ampliación del objeto del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y medidas para facilitar la toma de seguros agropecuarios.* Con el propósito de fomentar la oferta del seguro agropecuario, y con cargo a los recursos disponibles por el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios de que trata la Ley 69 de 1993, que será administrado por Finagro, se podrán cofinanciar los costos para el fortalecimiento técnico del seguro agropecuario y la obtención de información de los productos asegurados.

Igualmente, con el propósito de fomentar la gestión de riesgos en el sector agropecuario, se podrán otorgar subsidios, apoyos o incentivos para la implementación de instrumentos de gestión de riesgos en el sector agropecuario, forestal, pesquero y de la acuicultura, diferentes al seguro, tales como derivados financieros climáticos, coberturas de precios o de riesgo cambiario. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario reglamentará estas cofinanciaciones, subsidios, apoyos o incentivos. En todo caso, se tendrán en cuenta los recursos aprobados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector agropecuario.

Las condiciones de asegurabilidad de los proyectos agropecuarios, forestales, pesqueros y de la acuicultura, objeto del seguro agropecuario serán definidas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Artículo 6°. *Del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) como instrumento de impulso al Sector.* Para desarrollar el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), como instrumento de impulso al sector agropecuario para el acceso al financiamiento, modifíquese el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, el cual quedará así:

“**Artículo 28.** *Objeto del Fondo Agropecuario de Garantías.* El Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) creado por la Ley 21 de 1985, tendrá por objeto servir como fondo especializado para garantizar los créditos, operaciones y derivados financieros destinados a financiar proyectos del sector agropecuario, pesquero, de la acuicultura, forestal, y rural en general.

Parágrafo 1°. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario determinará las condiciones económicas de los beneficiarios, la cuantía individual de los créditos u operaciones susceptibles de garantías, la cobertura y las comisiones de las garantías y la reglamentación operativa del Fondo. Para el efecto se propenderá por su focalización en determinados tipos de productores de acuerdo con los lineamientos de política agropecuaria y rural.

Parágrafo 2°. Las garantías serán expedidas automáticamente con el redescuento o registro del crédito u operación financiera ante Finagro, y serán de pago automático e irrevocable cuando el intermediario cumpla con los requisitos formales exigidos en la reglamentación operativa del Fondo. Sólo habrá lugar a la pérdida de validez de la garantía, a su no pago, o al reembolso al FAG del valor pagado al intermediario financiero, cuando:

1. El intermediario no pague oportunamente la comisión de la garantía, o
2. El intermediario no presente oportunamente, o no subsane en el término previsto para el efecto, ante Finagro, los documentos requeridos para el pago de la garantía en los términos de la reglamentación operativa del FAG, expedida por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. La facultad de determinar estos documentos no será delegable.

Parágrafo 3°. El Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), podrá otorgar garantías de manera individual, global y/o por límites o grupos de cartera de los intermediarios. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario podrá reglamentar sobre la proceden-

cia o no del cobro jurídico y la recuperación de las garantías reclamadas, y disponer la creación de productos de garantía sin recuperación o subrogación”.

## CAPÍTULO II

### Del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (Pran) y del Fondo de Solidaridad Agropecuario (Fonsa)

Artículo 7°. *Alivio Especial a deudores del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (Pran) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa).* Todos los deudores del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (Pran), y demás de que trata el artículo 1° de la Ley 1504 de 2011, y los del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa), creado por la Ley 302 de 1996, podrán extinguir sus obligaciones pagando de contado hasta el 30 de junio de 2015, el valor que Finagro pagó al momento de adquisición de la respectiva obligación. Esto no implicará una reducción en el plazo para el pago de las obligaciones con vencimientos posteriores a la citada fecha.

Parágrafo 1°. Aquellos deudores que hayan realizado abonos a capital, podrán extinguir sus obligaciones cancelando la diferencia entre el valor antes indicado y los abonos previamente efectuados. En caso de que los abonos efectuados superen dicha suma, la deuda se entenderá pagada en su totalidad, sin que haya lugar a solicitar el reembolso de lo pagado por encima de ese valor.

Parágrafo 2°. Los deudores que se hayan acogido a una modificación o refinanciación de su deuda según se haya reglamentado en los programas Pran o del Fonsa, podrán acogerse a lo previsto en la presente ley, en cuyo caso se reliquidará la obligación refinanciada, para determinar el valor a pagar.

Parágrafo 3°. Los deudores que deseen acogerse a este beneficio deberán presentar paz y salvo por concepto de seguros de vida, honorarios, gastos y costas judiciales, estos últimos, cuando se hubiere iniciado en su contra el cobro de las obligaciones.

Artículo 8°. *Suspensión del cobro y prescripción para deudores del Pran y del Fonsa.* Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones de los Programas Pran y/o del Fonsa, se abstendrá de adelantar su cobro judicial a partir de la entrada en vigencia de esta ley y hasta el 30 de junio de 2015, término dentro del cual se entenderán suspendidas tanto las acciones de cobro como la prescripción de las mismas, conforme a la ley civil.

Parágrafo. Lo anterior se aplicará sin perjuicio del trámite de los procesos concursales.

Artículo 9°. *Acciones de cobro a deudores del Pran y del Fonsa.* No obstante la suspensión de que trata el artículo anterior, Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones de los Programas Pran y/o del Fonsa, tendrá la obligación de iniciar y adelantar las acciones de cobro correspondientes a partir del 1° de octubre del 2014 contra los deudores que no se hayan acogido al beneficio de que trata el artículo 7° de la presente ley, si los plazos vencidos de sus obligaciones ameritan el inicio del cobro efectuando un ejercicio de costo-beneficio.

Parágrafo 1°. Los procesos a que se refiere el presente artículo, no estarán sometidos a la suspensión de que trata el artículo anterior. En todo caso, el deudor demandado conservará el beneficio para el pago previsto en el artículo 7° de esta ley, si resolviere acogerse a los parámetros allí dispuestos.

Parágrafo 2°. Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones de los Programas Pran y/o del Fonsa, deberá abstenerse de adelantar el cobro judicial contra un deudor, cuando el monto total del crédito por concepto de capital para las distintas obligaciones en los programas Pran o del Fonsa, sea igual o inferior al equivalente en el respectivo año a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, caso en el cual solo se podrá adelantar el cobro prejudicial. Finagro podrá celebrar acuerdos de pago de honorarios con los abogados o firmas de cobranza que adelantaban los procesos de cobro cubiertos con esta medida.

Parágrafo 3°. Los valores adeudados por beneficiarios de los programas Pran y Fonsa, que se estimen por Finagro como irrecuperables por imposibilidad de cobro ejecutivo o fallecimiento del deudor no indemnizado por el seguro de vida, podrán ser depurados de la contabilidad del programa, cargando al estado de resultados la obligación, por su valor de compra y los demás conceptos accesorios, los cuales serán cubiertos con los rendimientos financieros y los recaudos de cartera.

Parágrafo 4°. Con cargo a los rendimientos financieros y los recaudos de cartera de los programas Pran y Fonsa, podrán sufragarse todas las erogaciones del programa efectuadas y las que a futuro se aprueben. En caso de que un programa Pran no cuente con recursos para sufragar los gastos señalados, se podrán utilizar los de los demás programas Pran, para tal fin.

Artículo 10. *Aplicación de abonos parciales y otras medidas para deudores Pran y del Fonsa.* Los abonos parciales realizados durante la vigencia de las Leyes 1328 de 2009, 1380 de 2010, 1430 de 2010, y 1504 de 2011, para los deudores del Pran, así como en virtud de lo dispuesto en la presente ley para los deudores del Pran y del Fonsa, podrán ser aplicados hasta el 30 de junio de 2015 a sus obligaciones, para obtener el beneficio de que trata el artículo 7° de la presente ley, lo cual se aplicará disminuyendo el capital de la obligación en la proporción correspondiente al abono efectuado según lo dispuesto por esta ley como pago mínimo.

Parágrafo 1°. Los deudores que realizaron el pago mínimo de capital y prima de seguros de la obligación adeudada, bajo la vigencia de las Leyes 1328 de 2009, 1380 de 2010, 1430 de 2010, 1504 de 2011, para los deudores del Pran, así como en virtud de lo dispuesto en la presente ley, para los deudores del Pran y del Fonsa, que encontrándose en cobro judicial, posteriormente acreditaron el pago de los honorarios de abogado, se les podrán condonar el valor de las primas de seguros que se hayan causado entre el pago mínimo y la presentación del paz y salvo de honorarios, valor que será asumido por el respectivo programa Pran o por el Fonsa, cuando dichos valores no sean reintegrados por la aseguradora.

Parágrafo 2°. Con el propósito de reducir el valor a pagar por concepto de seguro de vida por parte de los deudores, a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, y hasta el 30 de junio de 2015, Finagro podrá continuar tomando el seguro de vida grupo deudores sobre las obligaciones Pran o las del Fonsa, usando como valor asegurado de cada obligación el que el deudor tendría que pagar aplicando los beneficios dispuestos en esta ley.

Artículo 11. *Ampliación de los objetivos del Fonsa.* Modifíquese el artículo 1° de la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

“**Creación y Objetivos.** Créase el Fondo de Solidaridad Agropecuario, como fondo cuenta especial separada de los recursos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objetivo exclusivo es otorgar apoyo económico a los pequeños y medianos productores agropecuarios, forestales, de acuicultura y pesqueros, para la atención y alivio de sus deudas, cuando en desarrollo de dichas actividades se presente alguna de las situaciones a que se refiere el artículo 2° de esta ley. También serán beneficiarios de los apoyos contemplados en esta ley los titulares o integradores de esquemas de crédito asociativo o de alianza estratégica, que hubieren sido redescontados o registrados ante Finagro u otorgados, en general, para el sector agropecuario, en relación con la porción de dichos créditos que corresponda a integrados o asociados que califiquen como pequeños o medianos productores.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá celebrar un contrato de fiducia para la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad Agropecuario, así como contratos para la administración o compra de cartera o el otorgamiento de alivios con cualquier entidad habilitada para el efecto, la cual quedará facultada para comprar cartera a los establecimientos de crédito, públicos o privados, así como la cartera del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).

Para los efectos de la presente ley se considerará como pequeño productor a aquellas personas naturales que cumplan con las siguientes condiciones:

a) Que sus activos totales no superen los doscientos cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (250 SMLMV) incluidos los de su cónyuge o compañero(a) permanente, según balance comercial. Para el caso de los usuarios de la reforma agraria, el valor de la tierra no será computable dentro de estos activos totales;

b) Que no menos de las dos terceras (2/3) partes de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria y/o pesquera o que tengan por lo menos el setenta y cinco por ciento (75%) de sus activos invertidos en el sector agropecuario, forestal, de acuicultura o pesquero, según el balance comercial.

Para los efectos de la presente ley se considerará por mediano productor aquella persona natural o jurídica dedicada principalmente a actividades relacionadas con la producción o comercialización del sector agropecuario, forestal, de acuicultura o pesquero, que al momento de solicitar los apoyos cuente

con activos totales que no superen los mil setecientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (1.700 SMLMV), según su balance comercial”.

Artículo 12. *Ampliación de situaciones de crisis objeto del Fonsa.* Modifíquese el artículo 2° de la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

“**Situaciones de Crisis.** El Fondo de Solidaridad Agropecuario, de acuerdo con su disponibilidad de recursos, adquirirá a los intermediarios financieros la cartera de los productores beneficiarios de esta ley, o intervendrá en la forma autorizada en esta ley, cuando su Junta Directiva califique la ocurrencia de algunos de los siguientes eventos, a nivel nacional, o en determinadas zonas, departamentos, regiones o municipios, o respecto de un determinado producto o actividad agropecuaria o pesquera:

- a) Una situación de tipo extremo climatológico o una catástrofe natural que dé lugar a pérdidas masivas de la producción;
- b) Problemas fitosanitarios o plagas que afecten de manera general y en forma severa a cultivos o productos agropecuarios y pesqueros, reduciendo sensiblemente la calidad o el volumen de la producción, siempre y cuando estos fenómenos sean incontrolables por la acción individual de los productores;
- c) Notorias alteraciones del orden público que afecten gravemente la producción o la comercialización agropecuaria y pesquera;
- d) Variaciones significativas y sostenidas en los precios de los productos o insumos agropecuarios, que se traduzcan en severas caídas de ingresos para los productores.

Parágrafo. La Junta Directiva deberá establecer que el evento de que se trate haya ocurrido durante el ciclo productivo o el período de comercialización, entendiéndose por este lapso de sesenta (60) días siguientes a la terminación del proceso de producción”.

Artículo 13. *Ampliación de las funciones del Fonsa.* Modifíquese el artículo 4° de la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

“**Funciones.** En desarrollo de su objeto y en relación con los productores agropecuarios y pesqueros beneficiarios de esta ley, el Fondo podrá realizar las siguientes operaciones en la forma como lo determine su Junta Directiva, con prioridad en la utilización de los recursos a favor de los pequeños productores:

1. Comprar total o parcialmente créditos otorgados por los establecimientos de crédito, así como la cartera del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), y convenir con los deudores los plazos y condiciones financieras de las obligaciones que adquiera, así como la forma de pago, para lo cual su Junta Directiva señalará condiciones especiales de favorabilidad en beneficio del productor. La compra de la cartera se efectuará conforme a criterios técnicos de valoración. En el caso de venta de cartera del Banco Agrario de Colombia S. A., los criterios también deberán ser aprobados por la Junta Directiva de dicho establecimiento de crédito.

2. Subsidiar total o parcialmente los costos financieros de los créditos otorgados por los establecimientos de crédito.

3. Invertir temporalmente sus recursos en títulos de deuda emitidos por la Nación, el Banco de la República, los establecimientos de créditos u otras instituciones vigiladas por la Superintendencia Financiera, cuando se presenten excedentes de liquidez”.

Artículo 14. *Modificación funciones Junta Directiva del Fonsa sobre recuperación de cartera.* Modifíquese el artículo 8° de la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

“**Recuperación de Cartera.** Autorízase a la Junta Directiva del Fondo de Solidaridad Agropecuario para reglamentar todo lo concerniente a la recuperación de la cartera adquirida. La Junta Directiva del Fonsa podrá determinar el valor a pagar por parte de los beneficiarios, los plazos, periodos muertos y/o de gracia, y decidir sobre las ampliaciones de plazo o reestructuraciones de las obligaciones”.

### CAPÍTULO III

#### Otras disposiciones en materia Financiera para la reactivación del Sector

Artículo 15. *Acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria.* Dada la afectación del sector agropecuario, con la finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores, y sin perjuicio de lo dispuesto en la normatividad financiera y comercial aplicable a los establecimientos de crédito, facúltase al Banco Agrario de Colombia S. A., y a Finagro, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera vencida, castigada o siniestrada al 31 de agosto de 2013, según corresponda, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como quitas de capital, en los términos y límites fijados por el Gobierno Nacional por decreto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a favor de quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito según la normatividad del crédito agropecuario.

Parágrafo 1°. Finagro como administrador del FAG podrá celebrar acuerdos de mandato recíproco con los intermediarios financieros para efectos del recaudo conjunto de estas obligaciones.

Parágrafo 2°. Sin perjuicio de lo anterior, Finagro como administrador del FAG podrá depurar de su contabilidad los valores que se estimen como irre recuperables.

Parágrafo 3°. También serán objeto de negociación, conforme a lo dispuesto en el presente artículo, los créditos que cuenten con garantías adicionales a cargo de entes territoriales y/o Fondos Nacionales o Regionales de Garantía, cuyas condiciones de negociación por el Banco Agrario y/o Finagro con el deudor, obligará a los mismos, debiéndoseles cancelar con cargo al valor recaudado, el porcentaje que les corresponde a cada uno de estos.

Artículo 16. *Del capital y naturaleza jurídica de Finagro.* Adóptense las siguientes medidas con el propósito de estimular el fortalecimiento de Finagro, como entidad que facilita el acceso al crédito en el sector agropecuario:

1. En los términos que determine el Gobierno Nacional, Finagro podrá ser capitalizado por personas diferentes a sus actuales accionistas; sin embargo, en ningún caso los aportes de la Nación serán menores al cincuenta y uno por ciento (51%) de su capital suscrito.

2. Los aportes de los accionistas de Finagro diferentes a la Nación y el Banco Agrario de Colombia S. A., podrán computar como parte de la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario bajo los términos que determine la Junta Directiva del Banco de la República.

3. Finagro continuará sometiéndose exclusivamente al régimen propio de las sociedades de economía mixta no asimilado al de las empresas industriales y comerciales del Estado, independientemente de la participación de capital público en su patrimonio.

Artículo 17. *Compromiso de Recursos.* Con el fin de garantizar y asegurar el compromiso presupuestal de los recursos asignados para apoyar al sector, y para todos los efectos presupuestales, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la inscripción de los créditos para financiar proyectos elegibles al incentivo a la capitalización Rural – ICR, de que trata la Ley 101 de 1993, el registro o redescuento de un crédito con tasa subsidiada para actividades del sector agropecuario, la suscripción del contrato o expedición del Acto Administrativo para acceder al Certificado del Incentivo Forestal (CIF), previsto en la Ley 139 de 1994, ante el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), y la aprobación al beneficiario, entidad territorial, asociación, contratista o interesado, de un proyecto elegible para un incentivo o apoyo para la competitividad derivado de la Ley 1133 de 2007, quedan obligados con cargo a la vigencia presupuestal del compromiso, y su pago podrá efectuarse en la misma o posteriores vigencias, quedando sujeto a que el beneficiario acredite los requisitos previstos en la normatividad expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, según corresponda.

Parágrafo 1°. En los casos en los que los beneficiarios de los instrumentos enumerados en el presente artículo no acrediten los requisitos para los pagos correspondientes previstos en la normatividad, se entenderá que no se efectuará su pago, y en consecuencia se autoriza a Finagro o a quien corresponda, para efectuar su reversión o solicitar su reintegro.

Parágrafo 2°. Lo dispuesto en el presente artículo aplicará a la inscripción, registros en espera o redescuentos y contratos suscritos a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 18. *Deducción, provisiones y reservas del Fondo Agropecuario de Garantías.* Modifíquese el artículo 175 del Estatuto Tributario, que fue adicionado por el artículo 129 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:

“**Artículo 175.** *El Fondo Nacional de Garantías tendrá derecho a deducir anualmente el valor de las reservas técnicas o de siniestralidad constituidas durante el respectivo ejercicio. En igual forma podrá*

*proceder el Fondo Agropecuario de Garantías de que trata la Ley 16 de 1990 respecto a sus provisiones y reservas”.*

Artículo 19. *Otorgamiento del Certificado de Incentivo Forestal.* Para facilitar la administración financiera del Certificado de Incentivo Forestal entendiéndose todos los efectos que las alusiones a la celebración de un contrato para el otorgamiento del Certificado de Incentivo Forestal (CIF), de que trata la Ley 139 de 1994, se referirán a un acto administrativo expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o la entidad que este delegue.

## TÍTULO II

### DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA CORPORACIÓN COLOMBIANA DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA (CORPOICA)

Artículo 20. *Naturaleza Jurídica y Régimen de Corpoica.* La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), es una entidad pública descentralizada indirecta, constituida como corporación de participación mixta de carácter científico y técnico sin ánimo de lucro de régimen privado, que no obstante ejecutar una función pública, se sustrae expresamente de la aplicación de las normas del derecho público en todo cuanto se relacione con el desarrollo de su objeto misional, la conformación y/o modificación de su estructura organizacional, la jurisdicción a ella aplicable, la contratación de su personal y la destinada a la adquisición y disposición de bienes, y la prestación de servicios para su funcionamiento.

Artículo 21. *Recursos de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica).* La Nación, con cargo al presupuesto asignado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, transferirá anualmente los recursos para la realización de las actividades de ciencia, tecnología e innovación, a la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 22. *Asignación a Corpoica de las colecciones biológicas de la Nación, hoy en cabeza del ICA.* Asígnese a Corpoica la tenencia, custodia y administración de las colecciones biológicas denominadas Bancos de Germoplasma animal, vegetal y de microorganismos de propiedad de la Nación colombiana, hoy en cabeza del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), a fin de que realice las actividades relacionadas con la conservación y uso de las mismas, en el marco de su objeto misional, en beneficio del sector agropecuario y en armonía con las normas legales vigentes.

Parágrafo 1°. El ICA transferirá a Corpoica los bienes muebles actualmente utilizados y necesarios para la tenencia, custodia y administración de las colecciones biológicas denominadas Bancos de Germoplasma animal, vegetal y de microorganismos de propiedad de la Nación colombiana.

Parágrafo 2°. La Nación, con cargo al presupuesto asignado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, transferirá anualmente los recursos necesarios

para la custodia y administración de las colecciones biológicas denominadas Bancos de Germoplasma animal, vegetal y de microorganismos de propiedad de la Nación colombiana, a Corpoica para el desarrollo de su objeto misional.

Parágrafo 3°. En caso de liquidación de Corpoica, la tenencia, custodia y administración de las colecciones biológicas denominadas Bancos de Germoplasma animal, vegetal y de microorganismos de propiedad de la Nación colombiana pasará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o a la entidad que haga sus veces.

Parágrafo 4°. La entrega de las colecciones biológicas denominadas Bancos de Germoplasma animal, vegetal y de microorganismos de propiedad de la Nación colombiana y de los bienes muebles a los que se hace referencia en el presente artículo se formalizará mediante un acta de entrega suscrita por los representantes legales de las entidades enunciadas en el presente artículo.

Parágrafo transitorio. El ICA contará con un plazo máximo de doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para culminar el proceso de entrega de las colecciones biológicas denominadas Bancos de Germoplasma animal, vegetal y de microorganismos de propiedad de la Nación colombiana, período durante el cual deberá garantizar su adecuada conservación y manejo, así como los recursos destinados para el efecto en el marco del presupuesto asignado.

Artículo 23. *Autorización para uso de saldos de convenios.* Autorícese a las Entidades Públicas del Orden Nacional que hayan financiado convenios o contratos finalizados a 31 de diciembre de 2012 y cuyo ejecutor sea Corpoica, para ceder a favor de dicha Corporación los saldos no ejecutados de tales convenios o contratos para que Corpoica los destine a actividades de ciencia, tecnología e innovación para el sector agropecuario.

Artículo 24. *Vigencias y Derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C.

De los honorables Congresistas,

RUBEN DARIO LIZARRALDE MONTOYA  
 Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

ROSA MARIA GARCIA BURGOS  
 Senadora de la República

JUAN MANUEL CAMPO ELJACH  
 Representante a la Cámara

CARLOS RAMIRO CHAVARRO CUELLAR  
 Senador de la República

DAVID BARRERA  
 Rep. Comarca

Hernando Cardenas P.  
 Rep. Comarca

Heberto Povedas

## EXPOSICIÓN MOTIVOS

En el año 2013 se han hecho palpables diversas dificultades de desempeño del sector agropecuario, que ameritan, desde el Legislativo, tomar medidas tendientes a fomentar la reactivación de este sector.

Dentro de las problemáticas que plantean los sectores agropecuarios se encuentran: la tendencia de reevaluación de los últimos diez años, la grave afectación de las zonas productivas del país debido a las olas invernales 2010-2011 y el veranillo de 2012, las afectaciones fitosanitarias (por ejemplo la pudrición del cogollo en el cultivo de palma), la elevada importación de productos agropecuarios y, en algunos casos, el contrabando de países vecinos. Adicionalmente, existe una generalizada preocupación por los efectos de los tratados de libre comercio que recientemente entraron en vigencia y los elevados precios que algunos fertilizantes exhiben. A todo esto se le suma el freno a la inversión suscitado por la problemática de la acumulación de tierras que inicialmente eran baldíos y el conflicto por el uso agrícola y minero de la tierra.

Sin embargo, ante un panorama plagado de adversidades económicas y climáticas, las oportunidades del sector son amplias y los retos aún mayores. Entre 223 países en donde se evaluó el potencial de expansión del área agrícola sin afectar el área del bosque natural, Colombia fue clasificada en el puesto 25 (FAO), la Altillanura colombiana ofrece 3,5 millones de hectáreas con potencial para desarrollos forestales y agrícolas, El sector es un gran generador de empleo. Generó 2,5 millones de empleos directos y 4,9 millones indirectos en 2012 (MADR, 2013).

El papel del sector agropecuario es crucial para la estabilidad económica y social del país. De acuerdo con el Banco Mundial, el crecimiento económico originado en la agricultura es 2,7 veces más efectivo para reducir la pobreza que el originado en otros sectores. Más aún, de acuerdo con el IFAD, las inversiones en la agricultura se multiplican entre un 30% a 80% en el resto de la economía.

A continuación se presenta un breve análisis de las principales amenazas y debilidades del sector:

### Contrabando.

- La situación de devaluación “encubierta” del bolívar frente al dólar en Venezuela, ha generado contrabando de alimentos de ese país hacia Colombia. Es importante destacar que existe un diferencial de tasas internas significativo, en donde tasa de referencia a 19 de agosto de 2013 es de 6,29 Bs/USD y la tasa de dólar paralelo es de 36,97 Bs/USD.

- Productos como el arroz entran ilegalmente a Colombia, principalmente desde Venezuela y Ecuador. De acuerdo a la Federación Azucarera de Ecuador, alrededor de 70.000 sacos de azúcar, salen del mercado ecuatoriano de contrabando, con destino a Perú y a Colombia.

- Según la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), el país recibe otros productos alimentarios de contrabando como: tomate, ganado bovino y porcino (en pie) y lactosueros, entre otros.

- En 2012 se decomisaron 51.500 litros de aceite, 220 toneladas de arroz, 22.000 kilos de harina, 300.000 huevos y 70.000 kilos de leche en polvo, entre otros (información gremial y de la DIAN).

- Otros productos agrícolas afectados por el flujo de contrabando, son el café y la cebolla.

#### Precios Internacionales.

- Los bajos precios internacionales de algunos commodities como por ejemplo café, cacao, algodón y palma de aceite, sumado a la apertura del mercado nacional a través de los tratados de libre comercio, han afectado los ingresos percibidos por los agricultores.

- De acuerdo a la Organización Internacional del Café, este grano está registrando unos de sus precios más bajos (cerca de USD\$1,26) de los últimos tres años.

- El índice de precios de los alimentos de la FAO muestra una tendencia a la baja. El indicador decreció en 9% de enero de 2011 a enero de 2013.



#### Costo de los Insumos en el Mercado Internacional.

- Por el lado de la demanda la crisis financiera internacional, la sequía sufrida por Estados Unidos, Europa y algunos países del oriente medio y la devaluación de las monedas frente al dólar ocasionaron que el precio de los fertilizantes subiera. Así mismo el incremento de los precios de los alimentos también contribuyó con las presiones para el incremento en el precio de los fertilizantes.

- La oferta presentó varias restricciones debido al incremento de las tasas a las exportaciones de fertilizantes impuestas por China y a la decisión de las grandes compañías de reducir la producción para evitar la caída en los precios.

#### Posibilidad de establecer condiciones especiales en materia de financiamiento en favor del Sector Agropecuario.

De conformidad con los siguientes artículos de nuestra Constitución Política es factible adoptar las medidas propuestas en este proyecto de ley:

- **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 inversión y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.*

- **Artículo 66.** *Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.*

A continuación se efectúa la justificación de las medidas propuestas:

#### 1. En materia de Financiamiento para el Sector:

##### Microfinanzas Rurales.

Las microfinanzas rurales son uno de los principales instrumentos de financiamiento del sector rural agropecuario, que por sus dinámicas requiere del manejo a través de un fondo sin personería jurídica, administrado por Finagro, como un patrimonio separado del de su administrador, con el objeto de financiar, apoyar y desarrollar las microfinanzas rurales en el país.

Por consiguiente, se propone la creación del referido fondo, para cuya constitución el Gobierno Nacional podrá transferir a este fondo, por una sola vez, recursos al Fondo del programa creado por la Ley 1133 de 2007, y los de la recuperación de cartera de los actuales convenios de microcrédito del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural financiados a través de esquemas de banca multilateral, así como los que tengan origen en el Presupuesto General de la Nación, que podrán ingresar al Fondo una vez se incorporen al Presupuesto, en los términos de las normas orgánicas que regulan la materia.

#### Eliminación del trámite de calificación previa de créditos agropecuarios.

Actualmente los proyectos financiados con créditos de fomento del sector agropecuario son objeto de un análisis de viabilidad técnica y financiera por parte de los intermediarios financieros de primer piso (bancos, corporaciones financieras cooperativas, etc.), de manera que una posterior revisión de la viabilidad técnica del proyecto por parte de Finagro no tiene valor agregado alguno, y por el contrario, retrasa innecesariamente el trámite de los créditos. En este sentido, el trámite de calificación previa de créditos agropecuarios que se desprende el numeral 2 del artículo 16 de la Ley 16 de 1990 consistente en esa segunda revisión de la viabilidad técnica de algunos proyectos, no tiene sentido, y por lo tanto se propone su eliminación mediante la emisión de una norma que disponga como función de la Junta Directiva de Finagro la de aprobar las políticas sobre los créditos redescontables ante Finagro por las entidades autorizadas para el efecto. Al aprobar tales políticas se tendrá en cuenta que es responsabilidad de las entidades que otorguen el crédito la evaluación del riesgo crediticio y el cumplimiento de los requisitos previstos en la normatividad para su otorgamiento.

### **Destinación de los recursos del crédito agropecuario para actividades de transformación de productos del sector.**

Mediante este artículo se busca ampliar el campo de cobertura del crédito agropecuario de fomento a todas las actividades, incluyendo las conexas y complementarias, de las cadenas productivas del sector agropecuario, así como a las actividades rurales, lo cual redundará en una mayor productividad del sector agropecuario y rural. En este sentido, las disposiciones actualmente vigentes no son claras sobre el particular, y por el contrario limitan el ámbito de aplicación de estos recursos.

En todo caso, queda como facultad de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, como órgano regulador del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, definir los términos de las actividades financiables.

### **Compromiso de Recursos.**

Mediante esta norma se adopta como permanente la disposición prevista en el artículo 13 de la Ley 1640 de 2013, *por la cual se efectuaron unas modificaciones al presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal de 2013*.

Esta norma facilitaría el manejo presupuestal, asegurando los recursos a favor de los productores, especialmente de los pequeños, de los siguientes apoyos al sector agropecuario que para su pago requieren del transcurso de largos periodos de tiempo que superan el término de las vigencias presupuestales anuales:

- Subsidios a la tasa de interés.
- Incentivo a la Capitalización Rural (ICR).
- Certificado de Incentivo Forestal (CIF).
- Incentivo a la Asistencia Técnica.
- Incentivo al Recurso Hídrico (distritos de riego).
- Otros apoyos derivados de la Ley 1133 de 2007.

### **Ampliación del objeto del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y medidas para facilitar la toma de seguros agropecuarios.**

Actualmente el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios sólo otorga subsidios a la toma de seguros agropecuarios. Sin embargo, en el campo de dichos seguros se ha podido identificar que la principal falencia es la ausencia de oferta, esto es, de aseguradoras dispuestas a expedir las pólizas, lo cual en gran medida obedece a la falta de fortaleza técnica y de información de los productos asegurados (hectáreas, riesgos, siniestros, riesgos climáticos, etc.) que permita cuantificar adecuadamente las primas.

Por lo tanto se propone que con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios de que trata la Ley 69 de 1993, que será administrado por Finagro, se podrán cofinanciar los costos para el fortalecimiento técnico del seguro agropecuario y la obtención de información de los productos asegurados.

Igualmente, con el propósito de fomentar la gestión de riesgos por parte de los productores del sector agropecuario, se propone disponer que se podrán otorgar subsidios, apoyos o incentivos para la im-

plementación de instrumentos de gestión de riesgos en el sector agropecuario, forestal, pesquero y de la acuicultura, diferentes al seguro, tales como derivados financieros climáticos, coberturas de precios o de riesgo cambiario.

Por último, con el propósito de facilitar la reglamentación del seguro agropecuario y la aplicación del subsidio a las primas, se dispondrá que las condiciones de asegurabilidad de los proyectos agropecuarios, forestales, pesqueros y de la acuicultura, objeto del seguro agropecuario, serán definidas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

### **Del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) como instrumento de impulso al sector.**

Con el propósito de desarrollar el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) como instrumento de impulso al sector agropecuario para facilitar el acceso al financiamiento por parte de las personas que adelantan proyectos agropecuarios, pesqueros, acuícolas, forestales y rurales en general, se propone modificar el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, así:

- Dando claridad a diversas leyes dispersas (Ley 69 de 1993, Ley 101 de 1993, Ley 633 de 2000 y Ley 1151 de 2007) que regulan las operaciones susceptibles de garantía FAG y los tipos de beneficiarios que pueden acceder a la garantía, dando seguridad jurídica a Finagro y a los intermediarios sobre las operaciones susceptibles de garantía.

- Establecerse inequívocamente las causales de no pago del FAG, con lo cual se da confianza a los intermediarios sobre la seriedad del FAG como garantía para otorgar financiación al sector, de manera que se facilitará el acceso a los recursos financieros.

- Se reconoce inequívocamente la posibilidad de financiar proyectos agropecuarios con operaciones de mercado de capitales (Ej. Operaciones financieras celebradas en bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities agropecuarios, realizadas por todo tipo de productores, comercializadores y transformadores agroindustriales). Con esta disposición se permite acceso al financiamiento de sectores seriamente afectados como el algodón y de cereales, que no acceden fácilmente al crédito pero que sí pueden acceder a financiamiento en las referidas bolsas.

- Se permite al FAG garantizar por cupos o límites de cartera, facilitando acceso al crédito agropecuario de bancos privados que tendrán menores costos en garantías FAG para sus deudores.

- Se permite a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario reglamentar sobre la procedencia o no del cobro jurídico de las garantías reclamadas, con el propósito de no exigir el cobro jurídico en contra de los deudores, especialmente de quienes adeudan bajos montos cuya cobranza jurídica puede resultar más onerosa que lo reconocido por la garantía FAG.

- Se permite a la Comisión Nacional de Crédito agropecuario crear productos de garantía sin recuperación o subrogación, con el propósito de fomentar el acceso a créditos de pequeña cuantía, especialmente a favor de pequeños productores.

**Alivio Especial a deudores del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (Pran) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa).**

Actualmente la Ley 1504 de 2011 establece varios beneficios a favor de los deudores de los programas Pran, que vencen el 30 de diciembre de 2013, beneficios que se previeron también en las 1328 de 2009, 1380 de 2010 y 1430 de 2010.

Con el propósito de aliviar la situación financiera de dichos productores agropecuarios, así como la de los beneficiarios del Fondo Nacional de Solidaridad Agropecuaria (cuyos beneficiarios de conformidad con la Ley 302 de 1996 son exclusivamente pequeños productores), se propone hacer extensivos los alivios a los deudores del Fonsa y prolongar los beneficios otorgados en las referidas leyes hasta el 30 de junio del año 2015.

Adicionalmente, se propone mejorar el alivio financiero, pues no se dispondrá como en las anteriores leyes que el deudor pague el valor que resulte mayor entre el treinta por ciento (30%) del saldo inicial de la obligación y el valor que Finagro pagó al momento de adquisición de la respectiva obligación, sino que el deudor pague sólo este último valor que suele ser menor al 30%.

Con esta medida se aliviará la situación de miles de productores del sector agropecuario, especialmente de los pequeños beneficiarios de los programas Pran y Fonsa.

**Suspensión del cobro y prescripción para deudores del Pran y del Fonsa y Acciones de cobro a deudores del Pran y del Fonsa.**

Al igual que se dispuso en las leyes 1328 de 2009, 1380 de 2010, 1430 de 2010 y 1504 de 2011, el alivio a los deudores del Pran y Fonsa requiere que los mismos no sean objeto de cobro judicial por un periodo de tiempo razonable que les permita acogerse al alivio, así como que se suspendan en su contra los procesos de cobro existentes, lo cual requiere, por supuesto, la suspensión de la prescripción de dichas obligaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, y para evitar la acumulación de demandas para el día de vencimiento de los efectos de la ley, se ordena a Finagro iniciar y adelantar las acciones de cobro correspondientes a partir del 1° de octubre de 2014 contra los deudores que no se hayan acogido al beneficio de que trata el proyecto de ley, si los plazos vencidos de sus obligaciones ameriten el inicio del cobro efectuando un ejercicio de costo-beneficio.

De otra parte, se hace necesario disponer que los valores adeudados por los beneficiarios de los programas Pran y Fonsa que se estimen por parte del administrador de dichas carteras como irrecuperables por imposibilidad de cobro ejecutivo o fallecimiento del deudor no indemnizado por el seguro de vida, podrán ser depurados de la contabilidad del programa por dicho administrador.

Finalmente, no se adelantará cobro judicial contra aquellos deudores cuyas obligaciones sean igual o inferior a 10 smlmv, suma superior a la actualmente prevista y que beneficiará a los pequeños productores.

**Aplicación de abonos parciales y otras medidas para deudores Pran y del Fonsa.**

Con el propósito de apoyar a aquellos deudores que no puedan realizar el pago total de las obligaciones con el beneficio, pero que realicen abonos parciales, se propone disponer que los abonos parciales realizados durante la vigencia de las Leyes 1328 de 2009, 1380 de 2010, 1430 de 2010, y 1504 de 2011, para los deudores del Pran, así como en virtud de lo dispuesto en la presente ley para los deudores del Pran y del Fonsa, podrán ser aplicados hasta el 30 de junio de 2015 a sus obligaciones, para obtener el beneficio, lo cual se aplicará disminuyendo el capital de la obligación en la misma proporción a la que corresponda la relación del abono frente al valor del pago mínimo fijado por esta ley.

En este sentido, por ejemplo, un deudor de un crédito del Pran o Fonsa por valor de capital de \$10.000.000 (más intereses corrientes y moratorios, gastos de cobranza y seguros de vida), que fue adquirido por el 25%, es decir \$2.500.000, con el beneficio de la ley se libera pagando dicho valor más el seguro de vida y gastos de cobranza.

Si el deudor no cuenta con todos los recursos y abona tan solo \$1.000.000 (40% de \$2.500.000), y se vence plazo de ley (30 de junio de 2015), quedará debiendo de capital únicamente \$6.000.000, de manera que el capital de su deuda se reduce el 40%.

Finalmente, con el propósito de reducir el valor a pagar por concepto de seguro de vida por parte de los deudores, se dispondrá que Finagro podrá continuar tomando el seguro de vida grupo deudores sobre las obligaciones Pran o las del Fonsa, usando como valor asegurado de cada obligación el que el deudor tendría que pagar aplicando los beneficios dispuestos en la ley.

**Ampliación objetivos, situaciones de crisis y funciones del Fonsa.**

El Fondo de Solidaridad Agropecuario (Fonsa), fue creado por la Ley 302 de 1996, para adquirir total o parcialmente a los intermediarios financieros la cartera de los pequeños productores agropecuarios o pesqueros en los siguientes eventos:

a) Una situación de tipo extremo climatológico o una catástrofe natural que dé lugar a pérdidas masivas de la producción;

b) Problemas fitosanitarios o plagas que afecten de manera general y en forma severa a cultivos o productos agropecuarios y pesqueros, reduciendo sensiblemente la calidad o el volumen de la producción, siempre y cuando estos fenómenos sean incontables por la acción individual de los productores;

c) Notorias alteraciones del orden público que afecten gravemente la producción o la comercialización agropecuaria y pesquera en una zona o región determinada.

Dado que las referidas situaciones se han presentado y afectan a todo tipo de productores, especialmente medianos e integradores de créditos asociativos (Ej. Maíz y algodón en la Costa Caribe), se propone extender los beneficios del Fonsa para aquellos productores agropecuarios, independientemente de su naturaleza jurídica, que al momento de solicitar

los apoyos cuenten con activos totales que no superen los dos mil quinientos (2.500) salarios mínimos legales mensuales, según balance comercial, así como los titulares, integradores, asociados e integrados de esquemas de crédito asociativo o de alianza estratégica registrados ante Finagro.

Con el mismo propósito, se propone modificar el numeral 1 del artículo 4° de la Ley 302 de 1996, para que el mismo pueda adquirir la cartera del FAG para reactivar a sus deudores.

También se propone incluir entre las situaciones de crisis que dan lugar a los apoyos del Fonsa, las variaciones significativas y sostenidas en los precios de los productos o insumos agropecuarios, que se traduzcan en severas caídas de ingresos para los productores.

#### **Modificación funciones Junta Directiva del Fonsa sobre recuperación de cartera.**

Dadas las situaciones de crisis que ha buscado atender el Fonsa, y tomando en consideración que los deudores del Fondo requieren una prórroga para el pago de la cartera que poseen con este, se hace necesario que las condiciones relacionadas con el mismo varíen a partir de la modificación de las funciones que la ley ha previsto para su junta directiva, en este sentido se le faculta para determinar el valor a pagar por parte de los beneficiarios, los plazos, periodos muertos y/o de gracia, y decidir sobre las ampliaciones de plazo o reestructuraciones de las obligaciones.

#### **Acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria.**

Una de las principales dificultades que atraviesan los productores del sector agropecuario en este momento es la imposibilidad para pagar sus pasivos con el sector financiero, en particular los pequeños productores deudores del Banco Agrario de Colombia S. A., y aquellos deudores incumplidos con los intermediarios financieros, y que en virtud de la subrogación legal son ahora deudores, en gran parte de sus obligaciones, del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).

Por consiguiente, con el fin de facilitar la recuperación de los productores del sector agropecuario, y sin perjuicio de lo dispuesto en la normatividad financiera y comercial aplicable a los establecimientos de crédito (que permite el Banco Agrario de Colombia S. A., de manera permanente celebrar arreglos de cartera), se propone facultar al Banco Agrario de Colombia S. A., y a Finagro, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera castigada o siniestrada al 30 de junio de 2013, según corresponda, los cuales podrán incluir condonación de intereses corrientes y de mora, así como quitas de capital, en los términos y límites fijados por el Gobierno Nacional por decreto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y dictar algunas medidas operativas para facilitar la celebración de dichos acuerdos.

En el caso del FAG, al permitir el pago de estos créditos con alivios al capital, los productores, especialmente pequeños, podrán acceder nuevamente a crédito para reactivar sus proyectos agropecuarios.

En efecto, se beneficiarían más de 43.000 productores, de los cuales más de 41.000 son pequeños productores con deudas superiores al \$165.000 millones de pesos (promedio \$4 millones).

#### **Del Capital y naturaleza jurídica de Finagro.**

Finagro requiere de mayores recursos patrimoniales (aportes a capital) que le permitan continuar apalancado recursos de crédito al sector agropecuario, de lo contrario, la relación de solvencia de la entidad llegará a un límite que le impedirá efectuar mayores operaciones, lo cual tendría un terrible efecto de ausencia de financiamiento para el sector agropecuario.

Por lo tanto, se hace necesario fortalecerlo y en este sentido adoptar las siguientes medidas:

1. Disponer que Finagro podrá ser capitalizado por personas, entidades o fondos de pensiones, diferentes a sus actuales accionistas. El Gobierno Nacional determinará los términos de dichas capitalizaciones. Sin embargo, en ningún caso los aportes de la Nación serán menores al cincuenta y uno por ciento (51%) de su capital pagado, de manera que la Nación conserve el control de la Entidad.

El objetivo de esta disposición no es privatizar Finagro, aun cuando en el mismo ya participan accionistas privados, sino que la entidad pueda ser capitalizada por sus actuales u otros accionistas, con miras a fortalecer y preservar esta Entidad absolutamente necesaria para el sector agropecuario.

2. Disponer que los aportes de los accionistas de Finagro diferentes a la Nación y el Banco Agrario de Colombia S. A., podrán computar como parte de la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario bajo los términos que determine la Junta Directiva del Banco de la República. Esto estimulará a las instituciones financieras para capitalizar a Finagro.

3. Disponer que Finagro continuará sometiéndose exclusivamente al régimen propio de las sociedades de economía mixta no asimilado al de las empresas industriales y comerciales del Estado, independientemente de la participación de capital público en su patrimonio, dado el caso en que la Entidad solo sea capitalizada por sus accionistas públicos. Cabe señalar que esta misma disposición se aplica a otras instituciones financieras de segundo piso como Findeter y Bancoldex.

#### **Deducción, provisiones y reservas del Fondo Agropecuario de Garantías.**

El artículo permitirá al FAG un beneficio como se hace en la actualidad respecto al Fondo Nacional de Garantías, cuando efectúa apoyo a microempresarios en el sentido de poder deducir anualmente el valor de las reservas técnicas o de siniestralidad constituidas durante el respectivo ejercicio, lo cual también podrá efectuar el Fondo Agropecuario de Garantías de que trata la Ley 16 de 1990 respecto a sus provisiones y reservas.

Con esto se busca efectuar una capitalización indirecta del FAG y pretende hacer más eficiente el uso de los recursos asociados al desarrollo de su objeto.

### **Otorgamiento del Certificado de Incentivo Forestal (CIF).**

Hoy en día, el otorgamiento del CIF requiere de la suscripción de un contrato con el Ministerio de Agricultura, o su delegado, trámite que demora en gran medida este proceso, y que al requerir el otorgamiento de pólizas, incrementa innecesariamente los costos de acceso a este incentivo.

Por consiguiente, se propone que el incentivo se otorgue mediante acto administrativo en el que se establezcan todos los requisitos que el productor deberá acreditar para acceder al mismo.

### **2. Disposiciones relacionadas con la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica).**

Naturaleza Jurídica y Régimen de Corpoica.

Corpoica fue creada con fundamento en la Ley 29 de 1990, por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, y en los Decretos-leyes 130 de 1976, ya derogado; y el Decreto-ley 393 de 1991, que autorizó a la Nación y sus entidades descentralizadas para asociarse con particulares con el objeto de adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías.

Los artículos 3° y 5° del referido Decreto-ley 393 establecen que las personas jurídicas que se constituyen bajo el esquema descrito, se regirán por las normas pertinentes del derecho privado, no obstante lo cual, las corporaciones y fundaciones con participación mixta no podrán sustraerse del control fiscal del Estado.

Con ocasión de lo establecido por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-230 del 25 de mayo de 1995, se entiende que entidades como Corpoica deben ser consideradas entidades descentralizadas indirectas o de segundo grado, sometidas al mismo régimen jurídico aplicable a las corporaciones y fundaciones privadas, esto es, a las prescripciones del Código Civil y demás normas complementarias.

De acuerdo con la normatividad citada, la Ley 489 de 1998 actual estatuto de la administración pública desarrolló el concepto de descentralización como una figura destinada a asegurar y procurar el desarrollo de actividades relacionadas con funciones asignadas por ley a entidades estatales, que se materializa entre otros medios, a través de la conformación de asociaciones entre entidades públicas, o entre estas y particulares.

La interpretación jurisprudencial y doctrinal de la mencionada ley ha reconocido que la descentralización puede ser especializada, también llamada por servicios, indirecta o de segundo grado, la cual ocurre cuando las funciones administrativas se trasladan a organismos o entes creados para ejecutar determinadas actividades.

En consecuencia, tenemos que a la luz de las previsiones legales y jurisprudenciales mencionadas, Corpoica es una persona jurídica constituida en el marco de la Ley 29 de 1990 y los Decretos-leyes 393 de 1991 y 130 de 1976, con participación de entidades públicas y particulares, para el desarrollo

de actividades de carácter científico y técnico, que no persigue el reparto de utilidades a favor de sus asociados, y por lo tanto, es una entidad descentralizada por servicios, indirecta o de segundo grado, regida por las normas del Código Civil y las demás del derecho privado que lo complementen y/o reglamenten.

En concordancia con la normatividad legal y con los fundamentos jurisprudenciales expuestos, resulta de fundamental importancia garantizar la flexibilidad operativa de Corpoica, haciendo explícito que la Corporación será regulada por las normas del derecho privado, y que los vínculos contractuales y/o convencionales que ella establezca serán de naturaleza privada, motivo por el que se aclara no solo en la forma en la cual se concibe la Corporación, sino las condiciones bajo las que adquieren los bienes y servicios destinados a su funcionamiento, la vinculación de su personal, el manejo y alimentación de plataformas tecnológicas, bases de datos y sistemas estatales para el manejo y registro de información, y en general, a todas las actividades que realiza para el desarrollo de su objeto misional. En igual sentido, se aclara cuál es la jurisdicción aplicable a la Corporación.

### **Recursos de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica).**

Corpoica como Entidad del Estado y como el actor más importante del Sistema Nacional de Ciencia Agroindustrial (SNCTA), creado en virtud de la Ley 607 de 2000, ejerce la tarea de generar conocimiento para desarrollar soluciones tecnológicas que permitan innovar en procesos productivos, funciones y productos dentro de la cadena de valor, mejorando la productividad y la competitividad, como factores centrales del crecimiento económico y social del sector agropecuario.

A su vez, Corpoica cuenta con talento humano científico, infraestructura y presencia regional, en el país para la investigación, desarrollo tecnológico y su vinculación con el sector agropecuario, aspecto que sugiere la necesidad de planificar sus tareas misionales, teniendo en cuenta las capacidades y trayectoria de otros actores del SNCTA y ajustando su Agenda de trabajo a las demandas más relevantes del sector agropecuario en el territorio.

En la actualidad cuenta con 14 centros de investigación, distribuidos así:

#### **Región Caribe:**

Zona Bananera – Magdalena – Centro de Investigación Caribía

Codazzi – Cesar – Centro de Investigación Motilonia

Cereté – Córdoba – Centro de Investigación Turipaná

#### **Orinoquía:**

Puerto López – Meta – Centro de Investigación La Libertad

Puerto Gaitán – Meta – Sede Finca Taluma del CI La Libertad

Puerto Gaitán – Meta – Centro de Investigación Carimagua

**Valles Interandinos y Pacífico:**

Tumaco – Nariño – Centro de Investigación El Mira

Palmira – Valle del Cauca – Centro de Investigación Palmira

Espinal – Tolima – Centro de Investigación Naitaima

**Región Andina:**

Obonuco – Nariño – Centro de Investigación Obonuco

Rionegro – Santander – Centro de Investigación La Suiza

Rionegro – Antioquia – Centro de Investigación La Selva

San Roque – Antioquia – Centro de Investigación El Nus

Mosquera – Cundinamarca – Centro de Investigación Tibaitatá

Mosquera – Cundinamarca – Centro de Biotecnología y Bioindustria – CBB

Barbosa – Santander – Sede CIMPA del CI Tibaitatá

Tunja – Boyacá – Sede Tunja del CI Tibaitatá.

Su personal científico a agosto de 2013 está conformada por 67 Ph.D., 108 M.Sc., 247 profesionales y asistentes de investigación, adicionalmente en la actualidad hay 25 investigadores de la Corporación en formación doctoral; también cuenta con 54 laboratorios en las áreas de trabajo: salud y nutrición vegetal; calidad de frutas, agroindustria y poscosecha; salud, nutrición y reproducción animal; calidad de leche, pastos y forrajes; física y química de suelos; biotecnología y genética; producción, calidad de semillas y micropropagación de plantas; bioinsumos y bioproductos.

A pesar de lo anterior, Corpoica sigue teniendo limitaciones significativas en su capacidad para atender al sector agropecuario. Por ejemplo Empraba, la entidad homóloga de Corpoica en Brasil, y responsable en parte por la dinámica tan positiva del sector agropecuario en ese país, cuenta con 2.200 Ph.D., y atiende un territorio que aunque más extenso es menos heterogéneo que el colombiano en términos de agroecosistemas.

En consecuencia, Corpoica se observa a sí misma y el Estado acompaña esta visión, de conformidad con la cual la innovación promueve la competitividad y la sostenibilidad sectorial, y por esta razón se viene construyendo y desarrollando una agenda quinquenal para la Corporación basada en las siguientes consideraciones:

- La búsqueda de mejoras en la productividad, competitividad y de mayor bienestar y prosperidad en el sector agropecuario y rural no depende exclusivamente del cambio tecnológico, razón por la cual el concepto de innovación parece más adecuado para poner el cambio técnico en la función de contribuir al desarrollo de nuevos productos, procesos o formas de organización, cuyo uso social y económico produzca ese bienestar y prosperidad.

- La necesidad de fortalecer la visión de cadena de valor para la identificación de los problemas pro-

ductivos a resolver y las oportunidades de mercado a aprovechar, vía la investigación y el cambio tecnológico. La información del sector primario, la industria, el sector comercial y los consumidores es necesario integrarla para darle pertinencia y orientación adecuada a la investigación y desarrollo tecnológico.

- El conocimiento que genera innovaciones no solo sale de los oferentes clásicos como son las universidades y los centros de investigación sino de múltiples actores que configuran la cadena de valor. Esta visión de cadena le imprime complejidad y diversidad al cambio técnico y supera la tradicional perspectiva de reconocer la diversidad solo desde lo agroecológico o puramente geográfico y administrativo.

- El reconocimiento de que la innovación no depende estrictamente de conocimiento nuevo o de “punta”. También hay que considerar conocimientos ya existentes y utilizar la inteligencia comercial y tecnológica en el desarrollo de nuevos procesos y productos. De la misma manera es necesario considerar que el cambio técnico también es una función de los procesos de vinculación tecnológica, de valorización y del desarrollo de capacidades en la mano de obra.

- Otro rasgo de los procesos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) sectoriales es su creciente complejidad institucional, caracterizada en el país, por ejemplo, en las cerca de 538 instituciones, entre ellas 56 universidades, 32 centros de investigación, 123 empresas y 152 organizaciones de productores, que participaron en el proceso de construcción social de la agenda de I+D+i llevada a cabo en el 2011, diversidad que llama a profundizar la descentralización de la Corporación en sus Centros de Investigación Regionales y en los mecanismos de coordinación y complementación entre los mismos, para tener un relacionamiento más profundo con la capacidad en I+D+i regional y estructurar su agenda teniendo en cuenta sus capacidades.

- Esta diversidad se manifiesta también en el hecho que en el proceso de construcción de la agenda nacional de I+D+i no solo participaron investigadores vinculados a las ciencias agrícolas sino a otras disciplinas que evolucionan rápidamente como la química, ciencias de la alimentación, ingeniería, procesos, gestión de mercados, ciencias sociales, la biotecnología con perspectivas nuevas en el desarrollo de conocimientos útiles para la agricultura etc., de diferentes organizaciones con ámbito local, regional, nacional e internacional, lo que imprime también diversidad en la lógica y perspectiva de la investigación y en el tipo de ciencia en que se basan las nuevas tecnologías. La I+D sectorial impone tareas transdisciplinarias.

- En este contexto, las instituciones públicas de investigación agrícola como Corpoica pasan a ser un componente más del sistema de conocimiento relevante como apoyo de los procesos de innovación y cómo es su vinculación con el resto de los actores involucrados y qué tipo de bienes producen, se transforman no sólo en aspectos de importancia para la eficiencia operativa sino también para la identifica-

ción y toma de decisiones en cuanto a qué temas deben abordarse desde el sector público y cuáles desde los otros sectores.

- Hoy el conocimiento para el cambio técnico implica otro tipo de inversiones distintas a las convencionales e instituciones nuevas liderando los procesos y sistemas regulatorios con distinto alcance. Se deben complementar los procesos de investigación y desarrollo tecnológico dominados por una lógica de “tecnología de bien público” (relativamente bajos requerimientos de inversión, clara separación entre la ciencia básica y la aplicada, baja intensidad regulatoria y poca o nula vinculación entre tecnología y comercio), a situaciones en donde predominan las tecnologías de dominio privado, hay altos requerimientos de inversión, una difusa separación entre la ciencia básica y la aplicada, alta intensidad regulatoria y el comercio están mucho más fuertemente vinculados.

- El sector agropecuario y sus sistemas de producción en las distintas ecorregiones del país enfrenta problemas vinculados a: la pérdida de biodiversidad y agrobiodiversidad y reducidas estrategias de uso, la adaptación de especies al estrés biótico y manejo inadecuado de los sistemas de producción, la degradación y pérdida de capacidad productiva por manejo inadecuado de los recursos suelo y agua, la vulnerabilidad de los sistemas agropecuarios ante el cambio climático, la deficiente calidad e inocuidad y bajos niveles de agregación de valor de la producción agropecuaria, la deficiente articulación de la ciencia y la tecnología agropecuaria a los procesos de desarrollo rural, el limitado conocimiento y utilización de la tecnología disponible y de su impacto en los sistemas de producción agropecuaria y el limitado desarrollo empresarial de la agricultura y la ganadería.

- La generación de conocimiento para la agricultura exige perspectiva de mediano y largo plazo.

La agenda quinquenal se constituye entonces en el marco único para preparar y darle pertinencia a propuestas de proyectos a considerar por las diferentes fuentes de financiamiento de la I+D+i de la Corporación.

Dado lo anterior, para el fortalecimiento del capital humano de Corpoica que debe ser altamente especializado, el mantenimiento de su infraestructura, la compra de equipos e insumos de laboratorio, el mantenimiento de la Biblioteca Agropecuaria de Colombia, la consolidación de instrumentos de gestión de la información, la consolidación de su plataforma tecnológica, la custodia y administración de los bancos de germoplasma y demás bienes públicos generados y bajo responsabilidad de la Corporación, como la investigación de interés nacional y estratégico, más allá de los intereses y particularidades de cada una de las regiones que estructuran sus estrategias, resulta imperiosa la consecución de recursos nacionales de largo plazo.

En este sentido, el Comité Nacional de Investigación de Corpoica, en junio de 2013 concluye sobre este tema: *“Es dentro de este contexto institucional histórico que se deben valorar los esfuerzos de recuperación de la Corporación para el país en varios*

*ámbitos de su quehacer: (a) la construcción, validación y liderazgo por la conformación de una agenda nacional de investigación en el contexto de una estrategia nacional de innovación; (b) la recuperación de un ambiente institucional favorable para su quehacer y su competitividad, a partir de la generación de confianza y el reconocimiento mutuo de investigadores con presencia en los diferentes espacios regionales, conformando redes y equipos de trabajo; y (c) nuevos desarrollos metodológicos para liderar la investigación del país y ser el rector del sistema con legitimidad y excelencia.”.*

En consecuencia, se resalta que el objeto misional de la Corporación encuentra como principal dificultad para su desarrollo el mecanismo de financiamiento con el que actualmente el Estado le otorga recursos para cumplir su función, que no es adecuado teniendo en cuenta que los recursos destinados a este fin en el Presupuesto General de la Nación, no le son aportados directamente por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), a través de transferencia, sino por vía de convenios, de los cuales la Corporación no conoce los montos a ella asignados pues existe una alta discrecionalidad sobre la cuantía que finalmente terminará entregándosele, y sobre los requerimientos contractuales del financiador, generando dificultades en su planeación e incertidumbre en términos de continuidad, situaciones que impactan negativamente los programas especialmente los de mediano y largo plazo, su eficiencia y en últimas su impacto en el sector agropecuario.

Ahora bien, aunque existe incertidumbre sobre los montos que puede aportar el Estado a Ciencia y Tecnología Agropecuaria, para Corpoica esa incertidumbre “normal” asociada a los procesos de discusión y aprobación del Presupuesto General de la Nación, se encuentra exacerbada por la existencia de una serie de instancias adicionales asociadas al proceso mismo de asignación de recursos, que en definitiva impiden que los aportes del Presupuesto General de la Nación le sean transferidos directamente.

Se resalta que el sistema presupuestal al que se ha visto sometida Corpoica, resta de las anualidades de ejecución los términos precontractuales, haciendo que estas sean de ocho, siete e incluso seis meses, situación que se agrava adicionalmente por la falta de continuidad entre los instrumentos (convenios), costo de transacción que va en contravía con la planificación de la investigación basada en los ciclos biológicos y el manejo del sistema productivo del objeto en investigación.

De otra parte conviene resaltar que por regla general, las discusiones con los contratantes en torno al contenido y alcance de los programas de investigación dejan de ser de nivel estratégico, y enfatizan el nivel operativo que bien podría ser atendido por otras instancias. Adicionalmente, la manera en la que se definen subproyectos, presupuestos, actividades, costos etc., dificulta la ejecución y pone en riesgo la consecución de resultados ya que todo ajuste durante la ejecución, algo inherente a procesos de investigación, requiere de estudios y aprobaciones previas engorrosas.

Esa relación transaccional, hace además que en muchos escenarios Corpoica sea vista más como un “contratista”, perdiendo el reconocimiento y la valoración debida de las particularidades que tiene como entidad del Estado proveedora de bienes públicos, para cumplir un rol estratégico en pro del desarrollo de los sistemas productivos del país. Esa forma de financiación también ha conllevado a que pierda visibilidad respecto a su rol en la sociedad y al cumplimiento de las metas del Gobierno.

Ahora bien, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en cabeza del Ministro o su delegado, preside la Junta Directiva de la Corporación, el gerente del Instituto Colombiano Agropecuario, o su delegado, asiento por derecho propio en la misma Junta; y, previendo que en los estatutos el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Colciencias, y el Departamento Nacional de Planeación son invitados permanentes a sus sesiones, el Gobierno Nacional cuenta con las herramientas necesarias en la dirección de la gobernanza de la Corporación para definir su programa de trabajo y las pautas para el desarrollo estratégico de la entidad.

La alternativa que se propone en el artículo 20 del proyecto de ley, es la de asignar directamente desde el Presupuesto General de la Nación recursos para Corpoica, reduciendo los costos de transacción anteriormente descritos, al permitir que participe de manera directa y visible en la discusión de aquel, lo cual imprime certidumbre, reduce costos de transacción, facilita la ejecución de los procesos de investigación y transferencia de tecnología por parte de la Corporación, y elimina las restricciones relacionadas con la ejecución anual de recursos.

#### **Asignación a Corpoica de las colecciones biológicas de la Nación, hoy en cabeza del ICA.**

La interacción entre la genética y los diversos ambientes se constituye en un factor trascendental que impacta los índices de productividad de los sistemas agropecuarios; en este sentido, la selección y el desarrollo de los mejores materiales genéticos adaptados para hacer más eficientes los sistemas de producción local se constituyen en acciones estratégicas de investigación y de desarrollo que permitan proteger y conservar la variabilidad vegetal y animal de los recursos genéticos de la Nación para su uso en agricultura, y optimizar el aprovechamiento de los mismos en el desarrollo del sector agropecuario.

Las colecciones biológicas formadas y evaluadas inicialmente por el Departamento de Investigaciones Agrarias del Ministerio de Agricultura y posteriormente por el Instituto Colombiano Agropecuario el ICA antes de la creación de Corpoica, se consideran una fuente fundamental para el desarrollo continuado de la producción agropecuaria, donde Corpoica juega un rol estratégico en el marco de su mandato basado en la “(...) *generación del conocimiento científico y el desarrollo tecnológico agropecuario a través de la investigación científica, la adaptación de tecnologías, la transferencia y la asesoría con el fin de mejorar la competitividad de la producción (...)*”.

A partir de 1994 bajo un convenio tripartita de cooperación técnica y científica entre el Ministerio

de Agricultura y Desarrollo Rural, el ICA, y Corpoica, se desarrolla la iniciativa de crear el sistema de Bancos de Germoplasma del Estado para Alimentación y Agricultura que constituye la materia prima para la generación del conocimiento científico y desarrollo tecnológico agropecuario.

Lo anterior, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución Política de 1991 que establece que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y con lo dispuesto en el artículo 8° de la Decisión Andina 391 que alienta a los países miembros a conservar y utilizar sosteniblemente los recursos genéticos, y a favorecer el establecimiento de programas de capacitación científica y técnica, así como al desarrollo de proyectos de investigación que fomenten la identificación, registro, caracterización y utilización sostenible de la diversidad biológica y de los productos derivados de recursos genéticos que contribuyan a satisfacer sus necesidades locales y subregionales.

Vale la pena recordar que el sistema inicia en 1994 con 14.968 materiales biológicos, que entrega ICA a Corpoica, de estos materiales 2.202 habían perdido el 100 por ciento de su capacidad de germinación; 2.976 solo germinaron entre el 1 y el 50%, el resto entre el 51 y el 100%, (R. Torres, 1997).

Actualmente, el trabajo de Corpoica ha permitido que la Nación cuente con un Banco de Germoplasma Vegetal que comprende 34.100 accesiones separadas en dos grupos de colecciones: los que se preservan por semilla en cuartos fríos en los Centros de Investigación de Tibaitatá y La Selva, y aquellos que se mantienen en campo en centros de investigación en zonas diversas del país; también cuenta con un Banco de Germoplasma Animal que conserva nueve núcleos de razas criollas de las especies bovina, porcina y ovina, en campo, con duplicados de semen y embriones en nitrógeno líquido, al igual que un Banco de Germoplasma de Microorganismos que comprende 700 accesiones entre bacterias fijadoras simbióticas, asimbióticas y aislamientos de Hongos Micorrízicos Arbusculares; 3.581 accesiones con interés en control biológico; 373 accesiones con interés en nutrición animal aislados del rumen de bovinos y del tracto gastrointestinal de herbívoros, 23 cepas de hemoparásitos, 104 accesiones de bacterias y 77 de virus con interés en salud animal (Informe de Gestión a la Asamblea, 2010).

Como se puede colegir de lo expuesto en el párrafo anterior, Corpoica además de conservar, estudiar y caracterizar los materiales biológicos que le fueron entregados, también, se impuso la obligación de coleccionar las especies de uso agrícola que se encuentran en procesos de pérdida acelerada y que podrían proporcionar los genes y los rasgos de la resistencia biótica y abiótica, necesarios para hacer frente a fenómenos tales como sequía, encharcamiento y salinidad, así como a la presión de plagas y enfermedades.

No obstante las actividades desarrolladas y los logros alcanzados, el Sistema de Bancos de Germoplasma al estar conformado por colecciones vegetales vivas y núcleos de animales extremadamente

frágiles, es altamente vulnerable, por lo que la rapidez en la toma de decisiones, la oportunidad en el financiamiento, la continuidad en la contratación del personal especializado que maneja el sistema y la continuidad en las estrategias de caracterización y utilización sostenible son fundamentales.

Por tanto, es prioritario que en Corpoica se agrupen las funciones de tenencia, custodia y administración de las colecciones biológicas denominadas Bancos de Germoplasma animal, vegetal y de microorganismos de propiedad de la Nación Colombiana, hoy en cabeza del ICA, para fortalecer su desarrollo futuro, y garantizar la oportunidad y la continuidad, disminuyendo la vulnerabilidad del sistema, anteriormente citada.

#### **Autorización para condonación de saldos de convenios.**

Las falencias en el financiamiento de Corpoica desde su creación, implicaron que durante muchas vigencias esta no recibiera de la Nación ni siquiera los recursos suficientes para cubrir sus gastos de personal y generales, y que los recursos propios generados por la entidad no alcanzaran tampoco para cubrir el 100% de los costos, generándose pérdidas acumuladas que la fueron descapitalizando y obligándola a reestructuraciones, cierre de centros de investigación y sedes estratégicas, y que fueron factor determinante en el deterioro de su infraestructura de investigación y productiva, en la pérdida de una parte importante de su capital científico, en un bajo nivel de actualización técnica de su planta actual y en niveles salariales en especial en el personal de investigación por debajo del mercado, algo sobre lo que la empresa Price Waterhouse Coopers viene haciendo un estudio que debe llevar a la realización de ajustes para retener el personal estratégico. A esto se sumaron durante los años 2007 a 2010 gastos sin el debido respaldo financiero, problemas de ejecución y falencias en los sistemas contables y de control interno y externo, que llevaron a Corpoica a finales de 2010 a enfrentar una coyuntura financiera que prácticamente la hacía inviable.

A enero de 2012, luego de ajustes contables y una mejora sustancial en los procesos financieros y de control, se determinó que Corpoica enfrentaba para ese momento un déficit del orden de \$25.000 millones que comprendía cuentas por pagar, obligaciones laborales, y obligaciones contractuales pendientes de ejecución sin respaldo financiero. Afortunadamente la Corporación ha tenido un buen desempeño durante los años 2011 y 2012, y ha contado con un mayor nivel de financiación del Presupuesto General de la Nación para su funcionamiento, lo que le ha permitido generar excedentes netos de recursos propios y atender una parte importante de su pasivo que a mediados de 2013 había disminuido en un 30%.

El remanente del déficit está concentrado, entre otros, en obligaciones de reembolsar recursos a entidades públicas del orden nacional, los cuales corresponden a recursos asignados a Corpoica por la vía de “convenios de cooperación técnica y científica” originados principalmente en los años 2005 a 2009 y ejecutados en vigencias anteriores a 2013 y que ascenderían, en la medida en que se finalicen los procesos de liquidación de los mismos, a una cifra del orden de \$7,500 millones, cuantía que significa prácticamente la mitad del déficit remanente de Corpoica. En este sentido liberar a la Corporación de esta obligación implicaría acelerar su recuperación patrimonial y consecuentemente su habilidad para invertir sus excedentes en su objeto misional.

Son estas razones suficientes para solicitar al honorable Congreso de la República la aprobación del proyecto de ley que se pone a consideración.

De los honorables Congresistas,

RUBÉN DARÍO LOZANO DE MONTOYA  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

NORA MARÍA GARCÍA BUNGEOS  
Senadora de la República

JUAN MANUEL CAMPO ELÁICH  
Representante a la Cámara

CARLOS RAMIRO CHAVARRÓ CUELLAR  
Senador de la República

Hernando Cardenas C.  
Rep. Cámara

DAVID BANGUAC  
Rep. Cámara

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 093 DE 2013 CÁMARA**

*por la cual se modifica la Ley 648 de 2001.*

Bogotá, D. C., 22 de octubre de 2013

Doctor

LUIS ANTONIO SERRANO MORALES

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al proyecto de Ley número 093 de 2013 **Cámara**, por la cual se modifica la Ley 648 de 2001.

Respetado Señor Presidente:

Dando cumplimiento a la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención me permito presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 093 de 2013 Cámara, por la cual se modifica la ley 648 de 2001.

#### **Antecedentes del proyecto de ley**

El Proyecto de ley “por la cual se modifica la ley 648 de 2001” es de autoría del honorable senador Samuel Benjamín Arrieta Buelvas. Fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 12 de septiembre de 2013.

### Justificación

La Universidad Distrital Francisco José de Caldas fue fundada en el año de 1948, por iniciativa del presbítero Daniel de Caicedo quien además, fue su Primer Rector.

En el acta de fundación de la Universidad Municipal de Bogotá, como así se llamó, se dice que era una Universidad creada por el Concejo de Bogotá, para darles educación a los jóvenes más pobres de la ciudad. La Universidad aún mantiene este signo y busca garantizar el acceso de las capas menos favorecidas con lo cual ascienden a la escala social de valores como una forma de justicia y equidad social.

Otra característica fundamental de la Universidad, es que sus programas se escogieron de tal forma que presentaran soluciones a problemas sentidos de la ciudad. Así, la primera carrera que se creó fue radiotécnica, que con el tiempo se transformaría en la carrera de Ingeniería Electrónica. La otra carrera fue topografía que aún existe y que con el tiempo dio origen a la carrera de Ingeniería Catastral. Otra carrera fue dedicada al cuidado y a la conservación de lo ambiental denominada más tarde Ingeniería Forestal.

Hacia finales de 1960, se introducen otras tendencias académicas orientadas a fortalecer lo tecnológico por la vía de la proyección hacia las áreas sociales con saberes específicos. Se fortalecen las áreas de ciencias básicas y de humanidades en subsidio de la tecnología y de la técnica y aparece el departamento de ciencias básicas como la química, la física y la biología hasta humanidades como la filosofía, la historia la antropología y los idiomas.

La Universidad funcionó por primera vez donde hoy se encuentra el Museo de Desarrollo Urbano en la calle 10 con carrera 8ª, frente al Palacio Liévano y el Capitolio Nacional, en lo que hoy se constituye como un sitio histórico de la ciudad.

A partir de este momento se pierde todo dato histórico de la Universidad hasta el año de 1957 cuando la Junta Militar de Gobierno de entonces le da el carácter de Universidad del Estado. En aquel entonces, la ciudad de Bogotá pasó a llamarse Distrito Especial y la Universidad se llamó Universidad Distrital.

Todo parece indicar que el nombre de Francisco José de Caldas, lo tomó la Universidad al momento en el cual se expidió el decreto de la Junta de Gobierno para cambiar el nombre de Universidad Municipal de Bogotá por el de Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

A la Universidad se le dio vía jurídica a partir de 1970 con el Decreto número 1030 de ese año. Hasta entonces, venía funcionando por simple gestión y desarrollo organizacional de un grupo de personas que trabajaban alrededor de un sentir por objetivos comunes, de conocimientos y de comunidad de propósitos académicos.

En el año 1970, se crearon los departamentos de Física y Química y la Universidad incrementa notablemente su población estudiantil. Este cambio exigió renovar el modo de trabajo y el modo de actuar organizacionalmente.

Debido a la inexistencia de un lugar de trabajo propio que le permitiera a la Universidad desarro-

llar sus actividades con cierta estabilidad, esta estuvo ubicada de manera provisional en varios sectores. Así se recuerda un inmueble que ocupó en el centro de Bogotá frente a la Alcaldía y que pertenecía a los Ferrocarriles Nacionales. La Universidad siguió creciendo y fue nuevamente ubicada en un espacio perteneciente al comisariato de la Armada Nacional. En esta sede se observó la necesidad de aumentar la capacidad y la cobertura académica, introduciendo más carreras, lo cual atrajo mayor población estudiantil. Allí nacieron programas académicos y definidos como tales: Ingeniería de Sistemas, Ingeniería Electrónica, Ingeniería Industrial, las cuales son de gran reconocimiento en nuestro país.

Se crean de manera simultánea las licenciaturas en educación como lingüística y literatura, en español e inglés, en ciencias sociales, en química, en física, en matemáticas y en biología.

A mediados de la década del 70, se logra la adquisición de los predios que dan sobre la carrera séptima dentro de la misma nomenclatura de la calle 40 y en los que hoy en día se encuentra la nueva Torre Administrativa y la Sede Central (de Ingenierías).

La universidad siguió creciendo al mismo tiempo que crecía la ciudad y fue necesario buscar más espacios. Se le adjudicó entonces una sede en el barrio Benjamín Herrera donde entró a funcionar con las carreras de ingeniería industrial y catastral y el almacén de topografía. Posteriormente se le entregó las instalaciones de la escuela de enseñanza primaria llamada Escuela Panamericana situada en el barrio 12 de Octubre en la calle 76 entre carreras 54 y 52 frente a una Estación de Policía.

Para esta misma época nació la idea de ubicar una sede de la Universidad en el populoso barrio Kennedy al suroccidente de Bogotá, con el objeto de que la Universidad del Distrito hiciera presencia en esa zona. Esta idea nunca se cristalizó.

En el año de 1979 obedeciendo a dificultades de tipo político y organizacional la Institución fue cerrada por espacio de dos años y reabierta nuevamente, totalmente renovada mediante el Decreto 80 de 1980 con una nueva sede recién construida, en el barrio La Macarena al oriente de la ciudad. Con el tiempo, esta nueva sede se convirtió en el sitio de referencia de la Universidad.

Para los años de 1993 y 1994, surge la Facultad Tecnológica, se fortalece la Facultad de Ingeniería y se crea la Facultad de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que ha sido la gran ventana de la Universidad hacia la sociedad y el resto del mundo académico.

Con la estructura que traía de atrás, la Universidad no podía superar su pasado y era necesario que generara un centro de gestión académica distinto a todo lo que la Universidad conocía y desde este proyecto, realizar el programa inicial de ser una verdadera Universidad Distrital.

En esa época se establece que había un segmento estudiantil de Bogotá que no estaba cubierto por el sector público de la educación superior, y era la formación a nivel tecnológico. Conociendo ese espacio infinito de gestión, y que se podía responder rápida y directamente a las necesidades más sentidas

de los sectores más deprimidos de la ciudad, todo esto unido a sugerencias de ediles y concejales, se mete la Universidad Distrital en Ciudad Bolívar, y allí, hoy les ofrece a los estudiantes la posibilidad de formarse en profesionales de alto impacto social. La Universidad se convierte en un catalizador social de Ciudad Bolívar.

Como fines de la Universidad Francisco José de Caldas, entre otros, se destacan los siguientes:

Como Institución de Servicio Público, impartir educación superior en las modalidades Tecnológica, Universitaria y Avanzada o de Posgrado, como medio eficaz para la realización plena del hombre Colombiano, con miras a configurar una sociedad más justa, equilibrada y autónoma, enmarcada dignamente en la comunidad internacional.

Ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior, para que los colombianos y particularmente los egresados de los colegios oficiales del Distrito, que cumplan los requisitos, puedan ingresar a ella y beneficiarse de sus programas.

Contribuir a que la Universidad sea factor de desarrollo espiritual y material del Distrito Especial de Bogotá.

En síntesis, la visión de futuro para la Universidad Francisco José de Caldas es la de una institución de educación superior reconocida por la excelencia en la investigación, en la formación y en el servicio al grupo social, en el contexto de una cultura institucional basada en la eficiencia, la transparencia y la coherencia.

#### Formulación de la necesidad

El presente proyecto de ley, que hoy se pone a consideración de esta honorable corporación tiene por objeto proponer la ampliación del monto de la estampilla de la Universidad Distrital, debido a la cercana expiración del monto de recaudo de la actual estampilla autorizada por la Ley 648, hasta por el monto de doscientos mil millones (\$200.000.000.000) a pesos constantes de 1998. En esta Ley, la distribución de los recursos provenientes del recaudo quedó específicamente consignada de la siguiente manera

GRÁFICO 1

#### Distribución Recursos de Estampilla (Millones Pesos)



Fuente: Oficina Asesora de Planeación y Control OAPC/ Acuerdo 053 de 2002.

La Universidad Distrital Francisco José de Caldas asume desde su Proyecto Universitario Institucional, criterios culturales que orientan las funciones de formación, docencia, investigación y extensión, para la comprensión de las realidades sociales y culturales en la perspectiva de la construcción y desarrollo de

la nación Colombiana. En consecuencia, pretende lograr la concertación de voluntades y esfuerzos de la comunidad universitaria en torno al propósito de reconstruir la memoria histórica como institución de educación superior para valorar el pasado y emprender nuevas formas de acción, que permitan responder a las demandas de la sociedad actual y la del futuro. El Proyecto Universitario Institucional está centrado en la calidad de la educación entendida como la posibilidad de desarrollo de los seres humanos y la sociedad en su conjunto a través del dominio del conocimiento como forma de apropiación de la realidad y como sustento para su transformación.

La participación de la *inversión* en el presupuesto de la Universidad, antes de contar con los recursos de Estampilla, no superaba el 6%. Prácticamente todo el presupuesto se destinaba a gastos de funcionamiento. Esta situación se mantuvo durante mucho tiempo, en parte explicada por la irresponsabilidad y falta de interés de los gobiernos de turno, lo cual no permitió cubrir las necesidades de inversión para sostener su desenvolvimiento y desarrollo, generando un atraso y una situación que no iba a garantizar que la Universidad Distrital se convirtiera en una opción de Educación Superior de calidad que cubriera las necesidades que requiere el Distrito y la Nación en materia de cobertura y calidad en la educación superior.

Debido a la gran importancia que tiene la Universidad Distrital como opción para miles de aspirantes a Carreras Profesionales, que en su mayoría son de los niveles socioeconómicos más bajos, fue necesario generar una estrategia que garantizara una nueva fuente de ingresos para cubrir este rezago con mayores recursos destinados únicamente a superar esa carencia. Es por eso que se ideó y posteriormente se decretó la emisión de la Estampilla “*Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años*”.

Pero pese a lo anteriormente expuesto, la vigencia transitoria que tiene la Ley 648 de 2011, es un riesgo para las finanzas futuras de la Universidad, por lo que se considera que una ampliación de la estampilla se hace necesaria. Esto es evidente en virtud de que revisando los compromisos de la Universidad y la estructuración de todos los proyectos consagrados en el Plan Estratégico de Desarrollo 2008-2016 “*Saberes, Conocimiento e investigación de alto impacto para el desarrollo humano y social*”, se establecieron las estrategias y programas a desarrollar por la Universidad para lograr que este Ente Autónomo Universitario, logre su posicionamiento y reconocimiento a nivel de calidad y de investigación de alto impacto.

Bajo este marco estratégico la Universidad se planteó como objetivos la ampliación de la cobertura y la generación de nuevos espacios de investigación con el objetivo de posicionarla a nivel distrital y nacional.

La educación superior constituye actualmente un campo altamente estratégico para las diferentes sociedades, razón por la cual es la institución a la que la sociedad le exige mayores esfuerzos y resultados en cobertura, equidad, calidad y competitividad.

Factores tales como el proceso de globalización; el nuevo orden económico mundial; las políticas fiscales y monetarias; el avance emergente de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC); las transformaciones en los entornos políticos y sociales; la orientación hacia el control a través de la evaluación, la rendición de cuentas, el buen gobierno; la exigencia de pertinencia y calidad; la presión por el acceso, la permanencia y la graduación y la exigencia de producir conocimientos y generar recursos económicos, constituyen nuevos escenarios y desafíos a los cuales las universidades deben responder. Algunas veces adaptándose de forma funcional, otras respondiendo con formas altamente creativas.

No obstante, en nuestro país, tal como lo señala el cuadro siguiente de la población nacional en edad de 17 -21 años, los jóvenes que están en capacidad de acceder a la educación superior ascienden a 4.342.603, de los cuales 651.796 se concentran en la ciudad de Bogotá, pero se matriculan tan solo 206.739 jóvenes en las universidades estatales.

**Cobertura en Educación Superior**

Matrícula, Tasa de Cobertura, Deserción año 2012

CAPITAL/ DPTO.	Población 17-21 años*	Matrícula Oficial	Matrícula Privada	Matrícula Total	Tasa de Cobertura	Población 17-21 años por fuera del sistema		Tasa de Deserción
						D	D%	
Bogotá D.C.	651.796	206.739	403.868	610.607	86,6%	87.649	13,4%	12,1%
Nacional	4.342.603	1.045.980	912.449	1.958.429	42,4%	2.501.322	57,6%	11,1%

Fuente población 17-21 años: Proyecciones DANE de Censo 2005. Fuente población fuera del sistema, tasa de cobertura: MEN - SDS. Fuente matrícula y tasa de cobertura MEN - SNIES - Incluye datos SENA. Fecha de corte: 18 de marzo de 2013.

\* Cifras preliminares.

En: [http://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articulos-323817\\_archivo\\_pdf\\_sintesis\\_estadistica.pdf](http://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articulos-323817_archivo_pdf_sintesis_estadistica.pdf)

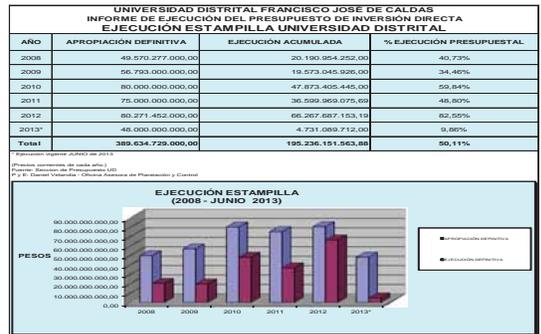
Ante esta realidad, es un reto que las universidades públicas deben crear estrategias que permitan mejorar la ampliación de cobertura de su oferta académica, debido a que la demanda es mayor frente a la capacidad de absorción de las instituciones de educación superior.

En el año 2012 la Universidad Distrital llegó a tener 29.937 estudiantes, de los cuales 27.788 eran de pregrado, 1.112 de especialización, 842 de maestría y 95 de doctorado. En el año 2011 se graduaron 3.591 estudiantes, de los cuales 2.649 de pregrado, 835 de especialización, 106 de maestría y 2 de doctorado. El 70.6% de los estudiantes pertenece a los estratos 1 y 2 y el 27.9% al estrato 3, y el costo promedio de la matrícula va de \$82.500 para el estrato 1, \$143.732 para el estrato 2 y el promedio de todo el pregrado es de \$190.634, lo cual muestra una clara orientación hacia la población de menores ingresos.<sup>1</sup>

La Universidad además, ofrece 76 programas, de los cuales 42 de pregrado, 22 de especialización, 10 de maestría y 2 de doctorado. Cuenta con un total de 1.908 profesores de los cuales 811 son de tiempo

completo, 99 de medio tiempo y el resto de cátedra; y también con 271 funcionarios administrativos. Tiene 93 grupos de investigación y 7 revistas indexadas. Sin duda ha habido avances académicos significativos, pero aún insuficientes. Esos avances han sido producto en gran medida por la inversión de los nuevos recursos recaudados de la actual estampilla, tal como se muestra en las tablas siguientes:

**Recaudo de la Estampilla Actual, Inversión y Proyecciones**



En la gráfica se puede apreciar claramente la ejecución presupuestal de los recursos de la estampilla desde el año 2008, año en que se hizo efectiva la entrega de los primeros montos recaudados, hasta junio de 2013.

AÑO	APROPiación DEFINITIVA	EJECUCIÓN ACUMULADA POR VIGENCIA	% EJECUCIÓN PRESUPUESTAL
2008	5.831.797.294,00	637.793.082,00	10,94%
2009	6.681.529.412,00	1.855.281.073,00	27,77%
2010*	1.000.000.000,00	887.874.735,00	88,80%
2011	3.000.000.000,00	1.360.326.406,24	45,34%
2012	5.550.000.000,00	1.559.929.458,19	28,11%
**2013	3.750.000.000,00	1.246.262.809,00	33,21%
<b>Total</b>	<b>25.813.326.706,00</b>	<b>7.546.567.663,43</b>	<b>29,24%</b>

EJECUCIÓN ACUMULADA ESTAMPILLA	EJECUCIÓN ACUMULADA PROYECTO INVERSIÓN	% EJECUCIÓN ACUMULADO DEL TOTAL COMPROMETIDO
195.236.151.563,68	7.546.567.663,43	3,87%

PROYECCIÓN RECAUDO ESTAMPILLA	VALOR ASIGNADO LEY 863/03 (SEGÚN PROYECCIÓN)	POR EJECUTAR (SEGÚN PROYECCIÓN)	% ASIGNADO LEY 863/03
470.624.325.732	44.294.054.187	36.747.485.523	9,47%

AÑO	APROPiación DEFINITIVA	EJECUCIÓN ACUMULADA	% EJECUCIÓN PRESUPUESTAL
2008	2.915.899.647,00	396.491.901,00	13,60%
2009	3.340.794.706,00	2.108.972.985,00	63,13%
2010	600.000.000,00	630.728.494,00	76,92%
2011	3.750.000.000,00	886.058.110,20	23,63%
2012	2.050.000.000,00	1.327.734.864,00	64,77%
**2013	3.750.000.000,00	457.114.096,00	12,19%
<b>Total</b>	<b>16.426.663.353,00</b>	<b>5.807.100.059,20</b>	<b>34,93%</b>

<sup>1</sup> Fuente: Oficina Asesora de Planeación y Control. Universidad Francisco José de Caldas.

INFORME DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN DIRECTA			
ENTIDAD 230- UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS		Proyecto 4190 Dotación y actualización biblioteca	
AÑO	APROPRIACIÓN DEFINITIVA	EJECUCIÓN ACUMULADA	% EJECUCIÓN PRESUPUESTAL
2008	2.915.898.947,00	1.437.794.535,00	49,31%
2009	3.340.764.706,00	1.233.082.000,00	36,90%
2010	3.000.000.000,00	2.388.651.368,00	79,60%
2011	4.125.000.000,00	1.233.662.468,00	29,91%
2012	5.500.000.000,00	1.480.248.144,00	26,89%
**2013	6.500.000.000,00	1.158.437.631,00	17,82%
<b>Total</b>	<b>25.431.663.353,00</b>	<b>7.829.896.176,00</b>	<b>30,79%</b>

Junio 2013			
EJECUCIÓN ACUMULADA ESTAMPILLA	EJECUCIÓN ACUMULADA PROYECTO INVERSIÓN	% EJECUCIÓN ACUMULADO DEL TOTAL COMPROMETIDO	
195.236.151.563,88	7.829.896.176,00	4,01%	

PROYECCIÓN RECAUDO ESTAMPILLA	VALOR ASIGNADO LEY 8603 (SEGÚN PROYECCIÓN)	POR EJECUTAR (SEGÚN PROYECCIÓN)	% ASIGNADO LEY 8603/3
470.624.325.732	22.147.027.000	14.317.130.917	4,71%

SISTEMA DE PRESUPUESTO DISTRITAL- PREDIS			
INFORME DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN DIRECTA			
ENTIDAD 230- UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS		Proyecto 158 Sistema integral de Telesistemas	
AÑO	APROPRIACIÓN DEFINITIVA	EJECUCIÓN ACUMULADA	% EJECUCIÓN PRESUPUESTAL
2008	2.915.898.947,00	1.072.712.911,00	36,79%
2009	3.340.764.706,00	2.279.737.458,00	68,20%
2010	3.000.000.000,00	2.591.298.358,00	86,37%
2011	4.125.000.000,00	3.502.162.188,00	84,90%
2012	5.500.000.000,00	2.750.825.750,00	49,99%
**2013	6.500.000.000,00	817.416.200,00	12,58%
<b>Total</b>	<b>26.111.663.353,00</b>	<b>11.584.360.815,00</b>	<b>44,36%</b>

Junio 2013			
EJECUCIÓN ACUMULADA ESTAMPILLA	EJECUCIÓN ACUMULADA PROYECTO INVERSIÓN	% EJECUCIÓN ACUMULADO DEL TOTAL COMPROMETIDO	
195.236.151.563,88	11.584.360.815,00	5,93%	

PROYECCIÓN RECAUDO ESTAMPILLA	VALOR ASIGNADO LEY 8603 (SEGÚN PROYECCIÓN)	POR EJECUTAR (SEGÚN PROYECCIÓN)	% ASIGNADO LEY 8603/3
470.624.325.732	22.147.027.000	16.820.726.676	4,71%

SISTEMA DE PRESUPUESTO DISTRITAL- PREDIS			
INFORME DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN DIRECTA			
ENTIDAD 230- UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS		Proyecto 379 Construcción nueva sede universidad "Ciudadela Porvenir" - Bosa	
AÑO	APROPRIACIÓN DEFINITIVA	EJECUCIÓN ACUMULADA	% EJECUCIÓN PRESUPUESTAL
2008	2.900.000.000,00	47.400.000,00	1,63%
2009	5.000.000.000,00	1.178.546.091,00	23,57%
2010	19.000.000.000,00	103.815.070,00	0,55%
2011	1.000.000.000,00	59.646.364,00	5,96%
2012	40.000.000.000,00	40.000.000.000,00	100,00%
**2013	4.000.000.000,00	0,00	0,00%
<b>Total</b>	<b>71.900.000.000,00</b>	<b>41.382.407.525,00</b>	<b>57,68%</b>

ENTIDAD 230- UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS			
AÑO	APROPRIACIÓN DEFINITIVA	EJECUCIÓN ACUMULADA	% EJECUCIÓN PRESUPUESTAL
2008	20.827.189.177,00	7.792.083.725,00	37,41%
2009	21.726.117.646,00	1.589.881.832,00	7,32%
2010	52.000.000.000,00	39.738.799.861,00	76,42%
2011	47.750.000.000,00	18.743.716.489,21	39,25%
2012	12.671.422.000,00	8.422.651.443,00	66,71%
**2013	14.000.000.000,00	872.798.676,00	6,23%
<b>Total</b>	<b>168.974.758.823,00</b>	<b>77.190.632.226,21</b>	<b>45,68%</b>

Junio 2013			
EJECUCIÓN ACUMULADA ESTAMPILLA	EJECUCIÓN ACUMULADA PROYECTOS INVERSIÓN 379 y 380	% EJECUCIÓN ACUMULADO DEL TOTAL COMPROMETIDO	
195.236.151.563,88	118.572.439.751,21	60,73%	

PROYECCIÓN RECAUDO ESTAMPILLA	VALOR ASIGNADO LEY 8603 (SEGÚN PROYECCIÓN)	EJECUCIÓN ACUMULADA PROYECTOS INVERSIÓN	POR EJECUTAR (SEGÚN PROYECCIÓN)	% ASIGNADO LEY 8603/3
470.624.325.732	177.176.216.746	185.236.151.564	58.693.776.995	37,65%

Ficha de control de obra 2013			
Firma: Sector de Planeación y Control			
F. C. del Coordinador: Oficina Asesora de Planeación y Control			
EJECUCIÓN ACUMULADA ESTAMPILLA	EJECUCIÓN ACUMULADA PROYECTOS INVERSIÓN 379 y 380	% EJECUCIÓN ACUMULADO DEL TOTAL COMPROMETIDO	
195.236.151.563,88	118.572.439.751,21	60,73%	

PROYECCIÓN RECAUDO ESTAMPILLA	VALOR ASIGNADO LEY 8603 (SEGÚN PROYECCIÓN)	EJECUCIÓN ACUMULADA PROYECTOS INVERSIÓN	POR EJECUTAR (SEGÚN PROYECCIÓN)	% ASIGNADO LEY 8603/3
470.624.325.732	177.176.216.746	185.236.151.564	58.693.776.995	37,65%

Respetados colegas Congresistas: las cifras que reporta en los cuadros anteriores la *Oficina de Planeación de la Universidad Distrital*, sintetizan y dan fe de que los recaudos de la estampilla se han dispuesto en los proyectos y áreas que determinó en su momento esta Corporación y reglamento del Concejo de Bogotá. La ejecución es ajustada a lo prescrito en el Acuerdo 053 del Concejo de Bogotá y muestra una tendencia positiva para lograr el cometido por el cual se creó la estampilla de la Universidad Distrital. Esos proyectos están ubicados todos en puntos sensibles para el desarrollo académico y la calidad de la educación que ofrece la institución.

Pero la competencia con otras instituciones de educación superior en Bogotá, la necesidad de dar un salto en la oferta sobre todo en varias localidades de Bogotá y en el entorno de la Región, así como los desafíos de la capital del país, para posicionarse en el mercado internacional necesitan de una Universidad que sepa prever con anticipación el escenario de su futuro desarrollo con los recursos que ello demanda. En este sentido, la ampliación de 300 mil millones

de pesos estaría destinada a ampliar la cobertura de la Universidad en 30 mil nuevos estudiantes en los próximos 10 años; así mismo al desarrollo de los siguientes proyectos:

Proyecto	Finalidad
Nuevas sedes de la universidad	Hacer presencia en las localidades de Suba, Fontibón y Engativá
Campus de Facultades	Construcción de las sedes de las Facultades de Ciencias de la Salud y de Ciencias Naturales
Sede Posgrados	Concentrar los posgrados de la Universidad en una sola sede que los acoga.
Universidad Virtual	Potenciar la oferta de educación virtual de la Universidad Distrital y con ello su matrícula actual con nuevos programas on-line
Campus para los institutos de proyección social de la Universidad	Potenciar los servicios de extensión y proyección social de la Universidad, así como su misión de investigación con impacto en la sociedad.

Se contempla también con los nuevos recursos ampliar la planta de profesores de carrera, dado que si bien en los últimos años la universidad ha ampliado en cerca del 100 por ciento su planta de profesores, la relación que sigue habiendo todavía es de 1 profesor de carrera contra 3 profesores de contrato. Y es claro que no puede mejorarse la calidad de la educación que oferta la Universidad, sino se invierte en vincular más profesores de carrera que mejoren la relación de cada profesor por número de estudiantes per cápita. Pero sobre todo porque son los profesores de carrera quienes están en condiciones de mejorar los indicadores de investigación y de rendimiento académico de los estudiantes. La meta sería vincular 800 nuevos profesores de carrera.

Cabe destacar igualmente que la Universidad sólo cuenta hoy en su planta administrativa con una planta de 271 funcionarios que deben atender cerca de 30 mil estudiantes y 2500 profesores. Es decir, es evidente que su planta de servidores públicos debe ampliarse notablemente para poder cubrir además las nuevas unidades académicas que se han creado en los últimos años y las nuevas que se prevén con los nuevos recursos ampliados de la estampilla.

Y por último, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas está urgida de hacer una inversión cuantiosa en mobiliario y herramientas computacionales que efectivamente la coloquen en un lugar de primera línea en la oferta de educación virtual. Es un proyecto que lo exigen las nuevas corrientes de la educación y la pedagogía, pero también las nuevas realidades económicas que prefiguran los tratados de libre comercio que se quiera o no, colocan a las universidades estatales en un escenario de competencia más complejo para mantener la calidad de sus programas y las infraestructuras que los soportan.

Si esta Corporación así lo interpreta, no hay duda que el país y su capital pueden contar con una Universidad pública que le aporte en abrir caminos para ofrecer soluciones y facilitar el desarrollo de su capital, la región y el país entero.

**Marco Constitucional, Legal y Jurisprudencial Constitucional**

La Constitución de 1991, como norma superior y vinculante, funda un nuevo orden a partir de la prevalencia y eficacia de los derechos fundamentales y su efecto horizontal, el cumplimiento de los fines

sociales del Estado, el principio de igualdad material, la función administrativa, la finalidad social del Estado y la prestación directa e indirecta de los servicios públicos, la incorporación y prevalencia en el orden interno de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia y en particular frente al servicio de educación, desde el preámbulo se asegura a los colombianos el acceso al conocimiento, se refiere al acceso a la cultura, el derecho a la educación que incluye la enseñanza de los derechos humanos y la obligación del Estado de regular y ejercer la suprema vigilancia de la educación, el derecho a la participación de los estudiantes en la dirección de los establecimientos de educación superior y reconoce la autonomía Universitaria como un medio para el libre acceso al conocimiento. De otra parte, el Estado debe facilitar “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior” (artículo 69).

Artículo 1°. CP. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2°. CP. *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 67. CP. 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, la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

Artículo 366. CP. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

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

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

Artículo 338. CP. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los

concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

#### Marco Legal

Ley 225 de 1995, por la cual se modifica la Ley Orgánica de presupuesto estatuye:

Artículo 2°. El artículo 12 de la Ley 179 de 1994, quedará así:

“Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.”

#### Marco Jurisprudencial

En reiteradas ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la legalidad y conveniencia de esta clase de tributos, veamos:

#### Sentencia C- 538 de 2002:

“... Finalmente, sobre la acusación de que se autorice a una entidad territorial para que fije tributos a entidades del orden nacional, dijo la sentencia, que no encuentra que exista un trato diferencial y el tributo está circunscrito al ámbito territorial. Se explicó así: “[l]as leyes demandadas crean un trato diferencial entre los contribuyentes del respectivo ente territorial en su condición de sujetos pasivos de la obligación tributaria allí establecida, frente a los contribuyentes del nivel nacional o de las demás entidades territoriales, pues sólo aquellos deberán asumir la carga fiscal derivada del cobro de la estampilla. Sin embargo, la Corte no encuentra tal diferenciación arbitraria o irrazonable, toda vez que los parámetros para identificar una posible discriminación tributaria están circunscritos a la órbita interna del ente territorial del que se trate.”.

### **Principio de Legalidad del Tributo-Sentencia C-538-2002**

El principio de legalidad comprende el carácter predeterminado del tributo, en armonía con la certeza que está llamado a irradiar, lineamiento según el cual corresponde a los órganos de representación popular fijar directamente, a través de la ley, las ordenanzas y los acuerdos, los elementos constitutivos del tributo, a saber: los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Así pues, con la predeterminación del tributo no sólo se busca hacer efectivo el principio de representación popular en materia impositiva, sino garantizar la seguridad jurídica propia del sistema tributario, por cuanto los contribuyentes tienen derecho a conocer de antemano todos los elementos de la obligación tributaria a que estarán sujetos.

### **Congreso de la República en Tributo Territorial-Sentencia C-538-2002**

Si bien es cierto que en relación con los tributos nacionales el legislador debe fijar todos los elementos, esto es, sujeto activo, sujeto pasivo, hechos y bases gravables y tarifas; también lo es que frente a los tributos territoriales el Congreso no puede fijar todos sus elementos porque estaría invadiendo la autonomía de las entidades territoriales. De este modo, la fijación de los parámetros básicos implica reconocer que ese elemento mínimo es la autorización que el legislador da a las entidades territoriales para la creación del tributo.

El artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso.

#### **Proposición**

Con fundamento en las razones expuestas, rindo ponencia favorable y con las modificaciones propuestas, solicito a los honorables Representantes miembros de esta Comisión, aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 093 de 2013 Cámara, por la cual se modifica la Ley 648 de 2001.

De los honorables Representantes,

*Ángel Custodio Cabrera Báez,*  
Representante a la Cámara,  
Ponente.

#### **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 093 DE 2013 CÁMARA**

*por la cual se modifica la Ley 648 de 2001.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Ampliar en 300 mil millones, a pesos constantes de 2013, el monto de recursos asignados a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en el artículo 3° de la Ley 648 de 2001.

Artículo 2°. La distribución de los recursos recaudados con la ampliación del monto de la estampilla será la prescrita y dispuesta en la reglamentación del Concejo de Bogotá a través del Acuerdo 053 de 2002.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Representantes,

*Ángel Custodio Cabrera Báez,*  
Ponente.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 22 de octubre de 2013.

En la fecha se recibió en esta Secretaría la Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 093 de 2013 Cámara**, por la cual se modifica la Ley 648 de 2001.

Autor: honorable Senado *Samuel Benjamín Arrieta Buelvas.*

Ponente: honorable Representante *Ángel Custodio Cabrera Báez* 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 SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 200 DE 2012 CÁMARA**

*por medio de la cual se dictan normas para la modernización del Congreso y la modificación del régimen de Comisiones.*

Bogotá, junio 12 de 2013

Doctor

AUGUSTO POSADA

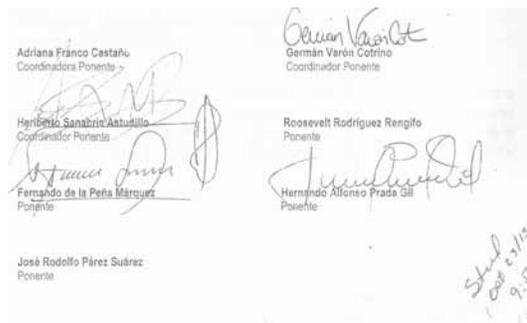
Presidente honorable Cámara de Representantes  
Ciudad

**Referencia: Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 200 de 2012 Cámara**, por medio de la cual se dictan normas para la modernización del Congreso y la modificación del régimen de Comisiones.

Respetado doctor:

En cumplimiento con designación encomendada por la mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir ponencia favorable para segundo debate al **Proyecto de Ley número 200 de 2012 Cámara**, presentado por los honorables Representantes Carlos Andrés Amaya Rodríguez, Alfredo Bocanegra Varón, José Joaquín Camelo, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Gloria Stella Díaz, Luis Enrique Dussán, Julio Eugenio Gallardo, Alba Luz Pinilla, Augusto Posada y Juan Manuel Valdés, y los honorables Senadores José Antonio

Correa, Marco Aníbal Avirama y Roy Barreras Montalegre, publicado en la Gaceta número 769 del 7 de noviembre de 2012.



## I. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley fue aprobado en sesión del día 12 de junio de la presente calenda en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, esta iniciativa pretende la creación de los órganos asesores que ayudarían a mejorar la calidad del proceso legislativo y deben ser creados ahora para que puedan estar listos para iniciar su funcionamiento al momento de la instalación del nuevo congreso que se instalará el 20 de julio de 2014.

En la presente exposición de motivos se buscará presentar la importancia de la existencia de unos órganos de esta naturaleza y mostrar como los mismos son elementos consustanciales al buen funcionamiento de los congresos de la mayor parte de países de desarrollo similar al colombiano.

Vale la pena empezar destacando que el contexto actual en el que se presenta este proyecto es el más apropiado dado que comparado con el Ejecutivo la estructura del Legislativo ha permanecido estática y su funcionamiento se encuentra anclado en el diseño realizado dos décadas atrás. Es inconcebible que mientras el Ejecutivo se encuentra en una dinámica donde se adapta permanentemente al entorno, el Legislativo permanezca pétreo en su estructura y forma de gestión.

Un tema central es la necesidad de cuerpos asesores para que el congreso pueda mejorar la capacidad de análisis de las iniciativas, tener más presentes las consideraciones relacionadas con el impacto económico y presupuestal de los proyectos así como el mejoramiento de la seguridad jurídica que acompaña los proyectos y la calidad de la técnica legislativa con la cual se trabaja.

## II. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Existe un desfase entre la organización del Congreso y las expectativas de la ciudadanía. Esto ha hecho que esta última comienza a expresar su descontento con la denominada legitimidad de ejercicio del legislativo.

De hecho, la investigación del Centro de Análisis Político, señala que los expertos en el tema del legislativo hacen referencia a la presencia de una crisis de eficiencia en los Congresos. Los expertos Muñoz Quesada y Rodríguez Chang se refieren en los siguientes términos:

*“se trata, fundamentalmente, no de una crisis de poder sino de una crisis de eficiencia y, consecuen-*

*temente, de un problema que se circunscribe mayormente a los procedimientos y a los métodos legislativos, sin disminuir y menos aún, disimular, la significación de la situación de crisis, por cuanto de no resolverse estos problemas funcionales y operativos, estas deficiencias repercutirán, sin duda, a corto plazo en la pérdida de fe de los pueblos en su Parlamento y en el desencadenamiento de una progresiva desnaturalización de su esencia, como lo comienzan a mostrar las diferentes encuestas nacionales.”* (Muñoz Quesada y Rodríguez Chang 1999, p. 27).

La situación anterior es el reflejo de lo que los expertos en la materia identifican como una crisis de los Congresos. Para tener un panorama de los principales aspectos de esta crisis, vale la pena recuperar el informe promovido por la Unidad de Promoción para la Democracia de la OEA y el IIDH / CAPEL, según Cordero (1999) en los siguientes términos:

*“La crisis de la institución parlamentaria es cada vez más notoria. Es una crisis total que abarca sino todos, casi todos los aspectos fundamentales del órgano legislativo. Se cuestiona la institución en sí, su mecánica de trabajo, el sistema de escoger sus miembros, la idoneidad de las personas que la componen y un sinnúmero de aspectos que van desde la legitimidad de su composición hasta su papel como parte de la estructura gubernamental en el proceso de toma de decisiones”*. (Cordero 1999, p. 3).

Otro diagnóstico identificado sigue la misma línea argumentativa anterior señalando que:

*“Pareciera que la crisis que viven los Parlamentos de la región no es una crisis de carencia de atribuciones y potestades. Más bien se origina en la existencia evidente de defectos operativos, de situaciones de ineficiencia en el funcionamiento, de anacronismos, de inmovilismo, de vicios legislativos, de lentitud e inoportunidad a la hora de legislar y ejercer el control político”*. (Perina 1999, p. 10).

A nivel regional, un listado de estas carencias de las áreas administrativas y del conocimiento legislativo especializado, es descrito por Perina en los siguientes términos:

*“Carencias o atrasos en la administración de la institución, en los reglamentos y procedimientos legislativos; en los archivos legislativos; en la documentación e información disponible para la preparación, redacción y debate de las leyes; en las técnicas de redacción legislativa; en los códigos de argumentación; en los reglamentos de ética parlamentaria; en los sistemas de asesoría; en los servicios administrativos, etc. De esta situación se desprende que los legisladores no cuentan con los necesarios o suficientes recursos materiales de administración, comunicación e información, para la elaboración adecuada de las leyes. **Tampoco cuentan con apropiados servicios de asesoría técnica profesional, sea a través de asesores individuales, por bancadas, comisiones o cámaras** (subrayado fuera de texto original). Los asesores con frecuencia son asesores políticos con limitados conocimientos técnicos legislativos o substantivos en áreas/temas que requieren legislación; y por lo general son contratados para cumplir compromisos políticos o para asesoramiento personal en asuntos político/partidistas. El resul-*

*tado de esta combinación de deficiencias o carencias organizacionales son leyes sin su debido estudio comparativo o de antecedentes; o sea, leyes con serias lagunas conceptuales o de información que con frecuencia duplican, contradicen o invalidan leyes existentes, dificultando seriamente su aplicación, y que conducen a una inseguridad jurídica* (Perina 1999, p. 12).

Buena parte de estos diagnósticos han sido recogidos gracias a las investigaciones apoyadas por organismos de la cooperación internacional, insertas en los proyectos de Modernización del Congreso. En el caso colombiano los proyectos para la Modernización del Legislativo fueron apoyados en la década de los 90 desde el punto de vista financiero por el BID con 6 millones de dólares<sup>1</sup> (Perina en Experiencias de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana 1999, p. 14) y desde el punto de vista técnico por la Unidad de Promoción para la Democracia de la OEA apoyó al Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes para la realización de un estudio comparativo sobre funcionamiento de los Congresos en la región Andina. Producto de este apoyo surgió un libro Congresos y Democracia en los países de la Región Andina. Deficiencias y Estrategias en 1997, en el cual se analizó el papel y actuación de las instituciones legislativas, con un énfasis especial en el Congreso Colombiano. (Perina 1999, p. 16).

Más recientemente, la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo apoyó un Plan de Modernización. Los resultados de este proyecto están recogidos en el Proyecto de Ley 163 de 2005 de Senado (sancionado como la Ley 1147 de 2007) en la Gaceta de Senado número 743 de 2005, en dicho documentos se refieren a este apoyo en los siguientes términos:

*Esta iniciativa dio como resultado la construcción del Plan y la creación de una Comisión Conjunta de Modernización, que reúne a Senadores y Representantes en torno a una causa común; en ella están representadas las diversas corrientes políticas, es nombrada para el cuatrienio constitucional y las decisiones se adoptan por consenso... Dentro del apoyo que está brindado USAID al Congreso colombiano, a solicitud del mismo, se crearon dos unidades piloto, como dependencias ejecutoras esenciales del Plan de Modernización: la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa y la Unidad de Atención Ciudadana. Estas Unidades, gracias a la firma de la Carta de Entendimiento entre el Congreso y USAID, están funcionando desde hace más de dos años, tiempo en el que se han implantado metodologías, capacitado al personal, establecido planes e implementado indicadores de gestión, con miras a la institucionalización de las mismas. (Proyecto de ley 163 de 2005. Gaceta de Senado número 743 de 2005)*

Para la redacción de la iniciativa legislativa que actualmente se presenta se ha contado con el apoyo institucional de diversas organizaciones de cooperación internacional, especialmente el BID y el Programa House of Democracy Partnership de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. En este

sentido, se espera que esta propuesta de modernización cuente con el mismo apoyo del Congreso Colombiano con el que contaron en su momento otras iniciativas que se mencionaron en la sección anterior.

Órganos Asesores como unidades de apoyo para la calidad del trabajo parlamentario

El proyecto estructura la conformación de tres cuerpos asesores del congreso. El primero de ellos es el cuerpo de secretarios del congreso, el cual es por supuesto el primer y mejor mecanismo de apoyo del propio congreso que debe ser fortalecido e institucionalizado hasta convertirse en un cuerpo profesional similar al cuerpo de letrados del congreso español. La diferencia en el caso español es que allí se entra por concurso y aquí sigue siendo un proceso de selección política, razón por la cual el fortalecimiento dependerá del trabajo que se emprenda con el liderazgo de los secretarios generales de Cámara y Senado.

El segundo cuerpo asesor es un cuerpo nuevo que ha venido instalándose también en la mayor parte de los congresos, tanto de los países desarrollados como de América Latina cual es la creación de una Unidad de Análisis Económico y Presupuestal, originalmente propuesta como Unidad Técnica de Apoyo Presupuestal. Estas unidades buscan mejorar la calidad del proceso de discusión económico y presupuestal al tiempo que se garantiza mayor independencia y capacidad de análisis del congreso. De esta manera el poder legislativo tendrá un instrumento propio para la toma de decisiones impactando la calidad del proceso de discusión económica del cual se beneficiarán las políticas públicas y los ciudadanos. Con el fin de garantizar la estabilidad e idoneidad del director de la Unidad, el candidato a director debe ser escogido de una terna enviada por la Junta Directiva del Banco de la República. Este sistema garantizará la idoneidad del candidato y el período de 4 años asegurará su independencia pues solo así se logrará tener una Unidad que sea realmente útil al congreso (VER CUADRO. COMISIONES PRESUPUESTALES EN CONGRESOS DE LA OCDE).

El tercer cuerpo asesor que esta ley crea es la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa, cuyo propósito será ayudar a la mayor calidad técnica de las leyes, evitando que las iniciativas legislativas no logren pasar por los controles de constitucionalidad y legalidad en su totalidad, o que en su defecto, los mismos sean parcialmente declarados inexequibles con lo cual puede que se desnaturalice y se rompa la armonía de las leyes sancionadas.

Finalmente, la ley crea el Centro de Estudios Parlamentarios con el fin de que se produzca información y análisis sobre la labor del congreso, pues hoy en día es una institución cuya labor real no se conoce, excepto por los importantes esfuerzos de organizaciones como Congreso Visible, por ejemplo.

A continuación se menciona frente a cada uno de los órganos propuestos un diagnóstico desde una perspectiva comparada y una descripción de las características de su conformación.

<sup>1</sup> El cual lamentablemente nunca se pudo ejecutar.

## UNIDAD DE ANÁLISIS ECONÓMICO Y PRESUPUESTAL

La necesidad de una Unidad de Análisis Económico y Presupuestal, establecida en otros congresos genéricamente como Oficina Técnica de Apoyo Presupuestal u Oficina Técnica de Apoyo Presupuestario OTAP como se conoce en la literatura, resulta hoy una necesidad innegable para garantizar no solo la intervención eficiente del legislativo en la discusión parlamentaria, sino también en lograr reducir el número de proyectos de ley que reciben concepto previo desfavorable por parte del Ministerio de Hacienda por su inviabilidad financiera, y lograr reducir también el número de leyes sancionadas que luego resulten de difícil cumplimiento en la realidad por la desconexión con las realidades económicas. Aunque no se cuenta con datos específicos sobre el número de iniciativas legislativas que reciben un concepto previo desfavorable por parte del Ministerio de Hacienda, esto es sin duda uno de los problemas que causa retrasos en el trámite legislativo, y a su vez, desmotiva una agenda activa por parte de los Congresistas. A su vez, la sanción de algunas leyes desconectadas de la realidad económica contribuye a que los ciudadanos aumenten su nivel de desconfianza frente a las instituciones representativas y la democracia. Más importante aún, esta Unidad ayudará a mejorar la calidad de las normas aprobadas y el proceso de control político, dado que se podrá empezar a revertir la existente disparidad técnica y de información entre el Congreso y el Ejecutivo. La existencia de fuentes alternativas de análisis e información será fundamental para tratar de restablecer un cierto equilibrio de poderes, elemento consustancial al buen funcionamiento de la democracia.

Las Unidades Técnicas de Apoyo Presupuestas cuentan con algunos ejemplos de experiencia en la región. Esta materia comenzó a ser objeto de interés por parte de diversas organizaciones promotoras de la democracia luego de lograrse las reformas de economía ortodoxa de las décadas de los 90 del siglo pasado que lograron implantar en los países de América Latina la necesidad de mantener el equilibrio macroeconómico y el equilibrio financiero. En este sentido, solo en los últimos años han sido desarrolladas reformas para modernizar los procesos de formulación, seguimiento, evaluación y control de los presupuestos nacionales tal como se comprueba en el estudio elaborado sobre este tema por parte del BID (Gazmuri Mujica 2012, p. 7).

Al igual que en los procesos y proyectos de modernización de los Parlamentos, un gran impulso ha sido originado en los organismos de cooperación internacional. Gazmuri Mujica señala entre estas iniciativas las del FMI promoviendo los esfuerzos de equilibrios fiscales, los esfuerzos del BID introduciendo el concepto de presupuesto basado en resultados y la conformación de Redes Parlamentarias, y también las acciones de la CEPAL quien ha promovido debates en relación a mostrar la importancia de los parlamentos en los procesos de diseño y control sobre el presupuesto (Gazmuri Mujica 2012, p. 7).

Y es que a pesar del papel preponderante que deberían jugar los parlamentos en la región en el tema presupuestario, ha sido poco la capacidad, incidencia

e involucramiento del poder legislativo en materia presupuestaria. Para el investigador chileno citado anteriormente, tres razones explicarían la ausencia de la actividad parlamentaria en el tema:

*El desuso de las facultades presupuestarias por parte de los parlamentos. (Gazmuri Mujica 2011, p. 9).*

En definitiva, el contexto actual presenta un consenso general en los actores de la sociedad civil, la cooperación internacional y los propios parlamentos en cuanto a la necesidad de reforzar el rol de los parlamentos en la discusión y el control de la ejecución de los presupuestos, sin embargo, como señala Gazmuri Mujica, en lo que no hay acuerdo es en el alcance de estas Reformas (2012, p. 11).

Ahora bien, como se pudo observar, las actividades del parlamento en relación con el presupuesto se dividen prácticamente en dos grandes secciones: por un lado las competencias en relación al diseño, discusión y aprobación del presupuesto y, por otro lado, las otras competencias para el control y la fiscalización de la ejecución del mismo.

Según Gazmuri Mujica (2011) las primeras competencias señaladas anteriormente se presentan de manera diferenciada en los países en la región, así entonces, parlamentos como el de México y Brasil tienen la potestad de añadir modificaciones y partidas adicionales en el presupuesto de la república, mientras el resto de los parlamentos de la región básicamente se limitan a la aprobación o no del mismo.

Además de esto, algunos parlamentos tienen tan poco poder de vinculación que su decisión para aprobar o no el presupuesto, no es indispensable para la aprobación del mismo. Así por ejemplo, en Chile y Perú en caso del vencimiento de los términos para la aprobación del presupuesto sin respuesta positiva del Congreso, el mismo resulta aprobado automáticamente (Gazmuri Mujica 2012, p. 17).

Sobre este mismo punto, el diagnóstico en Centroamérica y República Dominicana de Muñoz Quesada y Rodríguez Chang expresan que los parlamentos de estos países dependen de la información emanada del ejecutivo y carecen de herramientas técnicas para ejercer control, todo lo cual termina por hacer de los debates sobre presupuesto “discusiones que se convierten en debates politiqueros sin base ni dirección” (1999, p. 33).

Estas diferencias en las atribuciones y competencias en los Congresos brasileño y mexicano, frente al resto de países en la región, parecen producto de la capacidad técnica alcanzada por estos Congresos.

Ahora bien, en cuanto a las competencias para el control y fiscalización de la ejecución parlamentaria, esta competencia presenta un uso menor aún en los Congresos de la región. Así entonces, a pesar de generalizarse los procesos de rendición de cuentas por parte del ejecutivo, Gazmuri Mujica señala:

*El problema es que por lo general los congresos no tienen capacidades técnicas suficientes para analizar de manera independiente los informes, de tal manera que el debate y la aprobación del presupuesto anual se realizan sin que el parlamento disponga de información propia sobre el nivel real de la ejecución del anterior.*

*En general, los parlamentos no tienen la capacidad de evaluar la calidad y el impacto de los programas, y menos para implementar la evaluación del presupuesto por resultados. Estas evaluaciones son realizadas por el Ejecutivo, que normalmente tiende a no compartir sus resultados con el parlamento* (2011, p. 17).

Luego de la revisión del estado de las dos capacidades o funciones principales de los Congresos en relación a los presupuestos es claro entonces la necesidad de contar con la capacidad técnica para poder cumplir con las mismas de una manera, no solo eficaz sino también eficiente.

Así entonces, a partir de la década de los noventa, varios Congresos en la región buscando una solución a este grave problema de falta de uso de sus capacidades parlamentarias, por las asimetrías de información entre los poderes, han constituido las denominadas Oficinas Técnicas de Apoyo Presupuestario (OTAP), la primera de ellas en 1991 en la cámara brasileña, en 1995 la del Senado Brasileño y para 1998 la del Congreso mexicano (Gazmuri Mujica 2012, p. 21).

Un ejemplo de la importancia de estos entes se refleja con el hecho de su presencia en todos los parlamentos de los países miembros de la OCDE.

De entrada, la labor de trabajo de las OTAP en la región debe enfrentar situaciones complejas y de difícil solución, denominadas por el experto Chileno, Gazmuri Mujica, como desafíos, entre estos desafíos señala los siguientes:

*Cómo fortalecer y mantener la capacidad analítica, la credibilidad y el criterio técnico independiente tanto del gobierno como de los partidos políticos, no obstante las implicaciones políticas del trabajo que llevan a cabo.*

*Cómo ejercer efectivamente su rol frente a nuevos modos de responsabilidad del Ejecutivo (accountability), en que el énfasis se desplaza de las formas tradicionales de control a los resultados.*

*Cómo ejercer el rol de supervisión (scrutiny) en tiempos de crisis, en que la urgencia de la respuesta fiscal lleva a suspender reglas y procedimientos establecidos. (2012, p. 22).*

Las OTAP en la región presentan funciones diferentes estipuladas por el marco normativo que les haya dado origen, no obstante, parece existir un consenso en relación a las funciones mínimas que deben cumplir las mismas, entre estas se puede enumerar las siguientes:

*Proyecciones económicas que permitan verificar y discutir los fundamentos y los objetivos macroeconómicos de la propuesta del presupuesto; estimados base, donde las proyecciones de gastos y rentas constituyan proyecciones, no predicciones; seguimiento de la ejecución presupuestaria; y análisis a mediano Plazo (Gazmuri Mujica 2012, p. 23).*

En definitiva, luego de esta exhaustiva revisión sobre el origen del interés de los temas presupuestarios en la región, las competencias de los parlamentos frente a su discusión y control de ejecución, las

necesidades técnicas para cumplir con las mismas, es claro entonces la necesidad de contar con las OTAP como respuesta para enfrentar estos desafíos.

En relación al diseño institucional de las Unidades de Apoyo Presupuestal desde el punto de vista comparado, estos entes asesores reciben en la región denominaciones diversas que van desde Centros (México), Consultorías (Brasil), Dirección (Venezuela actualmente), Departamento (Costa Rica) o Unidad (Chile y Ecuador). Sus denominaciones describen de antemano buena parte de los alcances, funciones, tareas, y estructura de la organización. Así, por ejemplo, Gazmuri Mujica (2012) hace referencia a los 5 mecanismos de asistencia parlamentaria presupuestal descritos por Belikow y García (2010), según estos autores las “unidades especializadas técnicas especializadas de investigación y apoyo reportan a los comités parlamentarios de presupuesto” (Gazmuri Mujica 2010, p. 22), mientras que los Grupos (u otras denominaciones) forman parte de los servicios parlamentarios de investigación o de las bibliotecas de los Congresos.

Si bien la denominación de los entes da luces sobre aspectos como el alcance de la oficina, sus tareas, y los órganos a los que responderán, aún hace falta detenerse a detallar y analizar a fondo aspectos como las normas jurídicas que los cobijan, su organización y las funciones.

En este sentido, en cuanto a las normas jurídicas que dan origen a estos entes, algunos surgieron a partir de iniciativas de los propios parlamentos, expresadas en Resoluciones (Cámara de Senadores de Brasil, México), mientras en otros casos han sido contemplados en leyes y reglamentos (Brasil Cámara de Diputados, Chile, Venezuela).

En relación a la selección de los funcionarios, en algunos países como Brasil, son seleccionados mediante concurso público (este parece ser el caso mexicano también<sup>2</sup>), mientras en Chile deben ser seleccionados por los propios integrantes del Congreso. Esta situación política la describe Gazmuri Mujica (2010) como una de las razones para que la unidad técnica en Chile no haya entrado en funcionamiento aún, toda vez que los partidos no han logrado alcanzar consensos para la selección del personal y la organización de la Unidad. El número de los funcionarios que componen estas oficinas en la región, varía de ochenta (80) en el caso mexicano, a los cuatro (4) en Ecuador y cinco (5) en Chile. No es de extrañar estas diferencias dado el ámbito de competencias entre las oficinas. Mientras el Centro de Estudios de Finanzas del Congreso Federal de México cumple con funciones en temas relacionados con los proyectos de ley presupuestarios, también lo hace con temas de finanzas, control y fiscalización a la ejecución del gasto, y el estudio técnico de otros proyectos de ley que impliquen gasto presupuestario. En el caso chileno la unidad se limitaría a la asesoría técnica de las comisiones de presupuesto, y por último el proyecto de oficina de

<sup>2</sup> En el caso mexicano, la normativa jurídica expresa que el centro tiene como misión contribuir a la función legislativa “de una manera objetiva y apartidista en el ámbito y finalidad de las atribuciones del Congreso de la Unión”.

apoyo en Ecuador tiene una alta tendencia a cumplir funciones más de control y fiscalización que de incidencia en el debate presupuestario.

Dado el ámbito de competencias de las oficinas en Brasil y México, estas han decidido subdividirse en áreas con temas de interés para el análisis y estudio detallado de cada aspecto del presupuesto, la fiscalización, y otros proyectos de ley que implique temas financieros. Así, en el caso brasileño, la oficina de la Cámara de Diputados se divide en once (11) áreas y la de Senado en cinco (5). Por su parte la oficina en México se divide en 8 áreas.

Ahora bien, en cuanto al tema de las competencias, al remitirse exclusivamente al estudio de las leyes e instrumentos de presupuesto, las oficinas de la región realizan asesorías a presidencias del congreso, comisiones y parlamentarios (salvo la unidad en Venezuela de 1997 al 2000). En algunos casos, por la propia reglamentación para el trámite del presupuesto, algunas oficinas no se especializan en la materia, así por ejemplo en Ecuador, dado los 10 días entre la recepción del presupuesto en el parlamento y la obligación de dar respuesta, esta unidad está diseñada para concentrarse y mantener conversaciones previas con los órganos de gobierno.

Relacionado con este mismo tipo de funciones, cabe destacar la obligación de la oficina presupuestal en Brasil y en Costa Rica que están obligadas a dar su dictamen a las propuestas de los parlamentarios en materia presupuestaria, denominadas “enmiendas” en el caso brasileño, y mociones en el caso costarricense.

Cabe destacar también a la oficina actual de Dirección de Investigación y Asesoría Económica y Financiera de Venezuela, toda vez que este ente no actúa en materia presupuestaria salvo que “así sea solicitado” por las comisiones. Resulta por tanto paradójico que este ente que en la norma tiene la competencia, según el reglamento parlamentario (artículo 103 numeral 3), de condicionar previa su aprobación la radicación de proyectos de ley, tenga tan poca incidencia en el tema presupuestario. En este caso la independencia del poder legislativo se ve reducida al no tener la autonomía de estudiar y sentar posición frente al tema presupuestario.

En segundo lugar, sobre las competencias en tareas de control y fiscalización, las oficinas en Brasil, Chile, Ecuador (proyecto), México deben prestar asesoría técnica en la presentación de los informes trimestrales o semestrales de rendición de cuentas del Gobierno. Algunos también señalan la obligación de hacer seguimiento a la ejecución del presupuesto y de detectar irregularidades en la ejecución de obras (p. e. Brasil).

Finalmente, otras competencias de algunas de las oficinas las obliga a realizar estudios de proyectos de ley relacionados con materia fiscal (Brasil), comercio exterior (México) o cualquier disposición que implique el tema financiero (Ecuador, Venezuela). La importancia de estas actividades es de tal magnitud, que en el caso mexicano 40% de las actividades corresponden a este rubro, y 60% a actividades relacionadas con el presupuesto y su control.

En relación a los problemas principales para la falta de eficiencia de las oficinas presupuestarias se puede señalar: a) la selección del personal, como ya señalamos anteriormente, y, b) la dificultad para acceder a los datos gubernamentales, este problema no se da exclusivamente en las oficinas que operan de manera informal como en Chile, sino en el propio caso del Centro de Estudios de Finanzas del Congreso Federal de México, a pesar de contar con competencias asignadas por el reglamento del Congreso (Gazmuri Mujica 2012, p. 57). Otro problema señalado por Gazmuri es la falta de consenso político para la consolidación de estos centros haciendo uso de los mismos, y destaca este punto con partidos políticos que han llegado a ocupar el Gobierno y prefieren continuar haciendo uso de centros de investigación cercanos a su ideología política. Este es el caso en Chile con Renovación Nacional y en México con el PAN.

Por estos y otros motivos, Gazmuri Mujica (2012) realiza las siguientes recomendaciones para que las oficinas técnicas presupuestarias cumplan con sus objetivos:

En cuanto al diseño:

Compromiso político expresado en un estatuto específico (con rango al menos de ley común) que contemple: misión de la oficina; dependencia jerárquica; obligación del gobierno a suministrar información.

Presupuesto proporcionado por el Congreso para sus funciones, toda vez que la cooperación de organismos internacionales debería ser complementaria y en programas específicos.

En cuanto a las funciones y productos:

Realizar análisis de los supuestos macroeconómicos y su consistencia con reglas fiscales.

Realizar análisis de la consistencia de la estimación de ingreso.

Mantener sistemas de información abiertos a la sociedad. Al menos toda la información sobre presupuestos anuales aprobados con altos niveles de desagregación y el seguimiento de su ejecución.

En cuanto a la estructura, organización y funcionarios:

Contar con un director y Unidades de: – Coordinación y Macroeconomía del presupuesto; - Presupuesto de Gasto y Ejecución Presupuestaria; –Unidad de Análisis Financiero y Fiscal; – Unidad de apoyo informático.

En cuanto a la relación con el poder ejecutivo y otros poderes:

Garantizar el acceso a la información mediante legislación.

### III CARACTERÍSTICAS DE LA PROPUESTA

Así entonces, por todas estas razones, la iniciativa legislativa que se está presentado recoge en su diseño institucional las buenas prácticas observadas en la región. Estas están contenidas en el proyecto y se resumen:

En primer lugar, las funciones previstas para la Unidad se extienden más allá del análisis presu-

puestal estrictamente considerado y se incorporan elementos relacionados con el impacto fiscal de las iniciativas, el análisis macroeconómico y el impacto del gasto público. De esta manera la Unidad propuesta se enmarca más en las tendencias recientes de dichas Unidades, que abarcan servicios de asesoría para los temas económicos del congreso en su conjunto y no solo de las comisiones de presupuesto.

En segundo lugar, se destaca que el Director de la mencionada Unidad sea seleccionado de una terna enviada por una institución tan calificada en los temas económicos como el Banco de la República. Esto permitirá garantizar la independencia de la persona escogida y la más alta calidad técnica para un trabajo idóneo. De gran relevancia resulta también que tenga un periodo fijo y una remuneración del más alto nivel con el fin de lograr que esta sea una posición atractiva para alguien del más adecuado perfil.

En tercer término, es necesario revisar la estructura planteada puede repetir el error cometido al crear la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa ya que estableció un equipo más pequeño del necesario. En este sentido se propone aquí una nueva estructura, más adecuada para el cumplimiento de las funciones previstas.

La unidad debe tener al menos 2 subdirecciones, una por cada una de las áreas que se busca cubrir, así:

Subdirección de análisis macroeconómico.

Subdirección de análisis presupuestal y gasto público.

A su vez, cada una de estas subdirecciones debe tener por ley al menos un equipo de 6 asesores de alto nivel profesional con el fin de que se puedan cumplir las tareas que surgen derivadas del trabajo legislativo y de control político. Este último punto resulta de gran relevancia dado que el enfoque del trabajo de la Unidad servirá no solo para analizar los proyectos de ley sino para realizar un mejor control político, que es una de las funciones más importantes que debe cumplir el congreso.

Para la conformación de la Unidad es muy importante señalar que la provisión de los cargos debe hacerse mediante un estricto concurso de méritos con el fin de garantizar el profesionalismo y la independencia de todos los miembros de la Unidad. Solo de esa manera se conseguirá que su trabajo goce de la credibilidad necesaria al interior de la institución. En últimas el activo más importante para el trabajo de la unidad serán los resultados, y la calidad de los mismos dependerá de la calidad del equipo de trabajo que los produzca.

#### **Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa**

La Unidad realizará el análisis constitucional de las iniciativas radicadas en el congreso y a solicitud de los miembros de las mesas directivas de las ponencias que se presenten. Igualmente deberá elaborar los manuales de técnica legislativa que vayan mejorando y estandarizando la presentación de los proyectos. Con el paso del tiempo la labor de la unidad se verá reflejada en un menor número de iniciativas que resulten rechazadas en la corte constitucional y en una mayor calidad de las leyes.

A todas luces la introducción de la técnica legislativa con criterios modernos es necesaria e indispensable en las dinámicas cambiantes y complejas de la actualidad que atañen a todas las instituciones y organizaciones de la modernidad, sin que los parlamentos escapen a estos condicionamientos. De hecho, para expertos en el tema como Muñoz Quesada y Rodríguez Chang, parte de los problemas de estas instituciones radican en que “la actividad de los Congresos no están en armonía con las tendencias constitucionales modernas” (Tomado de Diagnóstico del Congreso Nacional de Guatemala, citado por Muñoz Quesada y Rodríguez Chang 1999, p. 38). En este sentido, se mantiene la idea del parlamento como “asamblea de discusión y de discursos como existía en el siglo pasado” (p. 38).

En lugar de esta visión “clásica” de los Congresos, Muñoz Quesada y Rodríguez Chang explican que en la actualidad el parlamento “es más que eso: requiere los instrumentos y recursos para su funcionamiento administrativo, técnico y organizativo acorde con realidades y sociedades complejas que tiene que regular” (p. 38).

Por esta razón, los mismos autores señalados previamente insisten en afirmar la necesidad de una técnica legislativa moderna que si bien no sustituye la decisión política, es un requisito indispensable para la preparación y aprobación de la ley; de hecho, los mismos autores señalan el peligro que de no hacerlo de esta manera significa actuar con base en “intuiciones, improvisaciones u ocurrencias”. Para no dejar ningún aspecto de este señalamiento por fuera, se hará referencia textual al argumento:

*Sin embargo, no existe en todos los parlamentos una clara vinculación de la actividad parlamentaria con la técnica legislativa, la cual en los estados modernos da soporte a la ley desde su preparación que es altamente compleja y especializada. Los conocimientos científicos, exclusivos de los expertos, se requieren para elaborar la ley en la actualidad. Desde luego, el soporte técnico no sustituye la decisión política, que corresponde a los diputados, quienes mantienen sus potestades intactas; pero por el avance científico y tecnológico, cada día cobra mayor importancia el apoyo del especialista, tanto en el ámbito técnico respectivo, como el propio campo jurídico especializado. En América Central, la técnica legislativa con un desarrollo incipiente ha incorporado los criterios lingüísticos y jurídicos para la elaboración de la ley, pero no existen reglas, directrices ni manuales que permitan a asesores y a parlamentarios tener una referencia a donde para la redacción. Por otra parte, los asesores, normalmente abogados, no han desarrollado los criterios que tomen en cuenta aspectos de la realidad que se regula, los cuales resultan fundamentales, sobre todo en la actualidad, para la elaboración de la ley. En esa etapa de preparación no se establecen los instrumentos que permitan medir, entre otros aspectos, el impacto social y económico de las normas, ni se determina el posible número de afectados ni la viabilidad de su aplicación. Una técnica legislativa moderna tiene que contar con esos datos para poder legislar sobre la realidad y no hacer-*

*lo sobre la base de intuiciones, improvisaciones u ocurrencias.* (Muñoz Quesada y Rodríguez Chang 1999, p. 50).

Así entonces, siempre siguiendo a Muñoz Quesada y Rodríguez Chang (1999), la técnica legislativa moderna debe servir para que el diputado vaya más allá de solo aprobar o no la ley, sino para hacer “consideraciones previas sobre su posible y eficaz ejecución” (p. 51).

Por todas estas razones, la asistencia técnica legislativa justifica su existencia en órganos y unidades adscritas al Congreso, pero por fuera de la dinámica política, como forma de consolidar la labor legislativa del congreso mejorando a su vez los bajos niveles de legitimidad de ejercicio.

#### *Revisión comparada*

Según la investigación comparada en la región, las oficinas de asistencia técnica legislativa, demuestran, en primer lugar, que la tarea de brindar asistencia legislativa es llevada a cabo mayoritariamente por oficinas especializadas. En otro pequeño grupo de países se realiza esta función de manera mixta entre oficinas especiales y las bibliotecas del Congreso, estos países son Argentina, Costa Rica y Chile.

Las oficinas especiales en la región cuentan con rango legal, en leyes especiales o los reglamentos de los congresos, en seis países: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, México y Venezuela. El resto de los países (Brasil, Costa Rica, Perú y Uruguay) han originado sus oficinas de asistencia legislativa a partir de resoluciones legislativas o acuerdos parlamentarios.

En cuanto a las denominaciones de estos entes de apoyo legislativo, existen las siguientes: “Centros” (Costa Rica y México); “Consultoría” (Brasil y México); “Departamentos” (Costa Rica, Chile y Perú); “Direcciones” (Argentina y Venezuela); “División” (Uruguay); “Oficinas” (Chile y Paraguay); “Unidades” (Bolivia, Ecuador y Paraguay).

En la normativa legal de algunas de las oficinas se explica la estructura y funciones de las mismas. Buena parte de estas señalan el número de áreas temáticas en las cuales se dividen las oficinas, la más especializada y diversificada es la oficina de “Consultoría Legislativa” del Senado de Brasil con 32 áreas temáticas. Esta contrasta con las apenas 7 áreas temáticas del “Departamento de Servicios Técnicos de Costa Rica”. Por su parte, en cuanto al número de funcionarios, este varía de los 180 de la Consultoría Legislativa de la Cámara de Diputados de Brasil a los 6 de la “Unidad de Actualización, concordancia y apoyo a la técnica legislativa” del Senado Boliviano.

Ahora bien, en cuanto a las funciones de estos entes, se destacan las de:

Elaborar informes sobre las consecuencias jurídicas de los proyectos de ley presentados (efectos abrogatorios y derogatorios).

#### **Análisis de constitucionalidad**

Revisión de técnica legislativa (forma de escritura y presentación del proyecto de ley).

Informes especiales sobre la viabilidad de los proyectos de ley.

Estudios especializados en áreas de trabajo específico. Prácticamente la totalidad de los entes estudiados en la región contemplan estas disposiciones.

Es importante destacar otras funciones particulares presentes en los entes técnicos de Ecuador y Venezuela. En el caso ecuatoriano, la unidad de técnica legislativa debe realizar la evaluación y recomendaciones para que el proyecto de ley se adecue a los parámetros del lenguaje no discriminatorio y el impacto de género. En el caso venezolano, el reglamento de la asamblea nacional obliga a la Dirección de Investigación y Asesoría Jurídica a “coadyuvar con la comisión ordinaria de legislación en el proceso de revisión de los proyectos de ley” (artículo 135), por tanto, las funciones del ente técnico van más allá del asesoramiento, encargándose también de tareas de fiscalización. Igualmente, el reglamento de la asamblea nacional en su artículo 103 numeral 3 señala y condiciona la presentación de los proyectos de ley a contar con “el impacto de incidencia presupuestaria y económica, o en todo caso, el informe de la Dirección de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional”. Así entonces, el caso venezolano es único en la región, delegándose en estas tareas de fiscalización, y otorgar permisos indispensables para el trámite de la ley.

A diferencia del caso venezolano, buena parte de los entes técnicos están despojados de facultades o poderes para incidir en el trámite legislativo. Así por ejemplo, en Bolivia, el reglamento de la cámara de diputados indica que: “La emisión del informe de la Unidad (técnica) no impide el tratamiento de la ley en los plazos previstos” (art. 158). En iguales términos se expresa el reglamento en Ecuador y la resolución en Uruguay que norman el funcionamiento de los entes técnicos.

En efecto, estas medidas garantizan que los entes técnicos no sean usados como herramientas para dilatar el trámite legislativo. Otra medida para garantizar esta función, y, aprovechar los recursos humanos y tecnológicos, es la disposición para que estos entes actúen a solicitud de los actores parlamentarios (Senadores, Diputados o Representantes; Comisiones, Mesas Directivas de las Cámaras, etc.). No obstante, a pesar de ser esta la generalidad en la región, en Ecuador, la Unidad de Técnica Legislativa es un caso particular, toda vez que puede actuar por iniciativa propia para proponer proyectos de ley que tengan por finalidad codificar varias leyes.

En relación a los órganos a los que están adscritos y responden administrativamente los entes técnicos, buena parte de ellos responden a las direcciones / secretarías legislativas o parlamentarias (Argentina, Senado de Brasil, Costa Rica, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela), solo las dos cámaras de Bolivia y la Cámara de Diputados de Brasil están adscritos y responden a las direcciones, órganos compuestos por parlamentarios. En el caso Boliviano este responde a la Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurianual, y en el caso de la Cámara Brasileña al “Consejo de Altos Estudios” formado por parlamentarios y funcionarios técnicos.

A pesar de contar con esta valiosa información resulta difícil extraer conclusiones y generalidades

a partir de este análisis de diseño institucional, no obstante, es valioso traer a colación algunas consideraciones de la experta argentina Alejandra Stevaz en su investigación *La calidad del asesoramiento parlamentario. Asesoramiento técnico y asesoramiento político: el redactor legislativo* en relación al buen funcionamiento de los entes técnicos en Argentina, y que por analogía pueden ser extendidos al resto de los países de la región. En este sentido, Stevaz señala que el asesoramiento institucional y partidario funciona siempre que se cumplan 3 condiciones:

a) que la rotación de los legisladores no sea alta; es decir, que siempre las Cámaras cuenten con legisladores con experiencia en la función y por sobre todo con vocación por la tarea legislativa y por difundir/ enseñar la misma.

b) que se respete la carrera legislativa: que los asesores institucionales ingresen por concurso y la institución les provea de espacios adecuados de trabajo, recursos tecnológicos y capacitación continua, y que los asesores designados por los legisladores cumplan requisitos de profesionalidad y competencia en sus ámbitos de especialidad y se capaciten en procedimiento parlamentario y técnica legislativa

c) que la retribución salarial sea acorde a la responsabilidad y competencia de los asesores y permita retener los mejores profesionales (p. 2).

Aunque es obvio que la condición “a” es difícil de atender o garantizar desde el diseño institucional, las condiciones “b” y “c” pueden ser incluidas y garantizadas en la creación de los entes técnicos legislativos, y es que algunas experiencias en la región e informes de cooperación internacional hacen mención a las mismas recomendaciones de Stevaz en varios casos específicos. Así por ejemplo, en el caso Uruguayo, el propio parlamentario promotor de la unidad técnica en 2007, como Ministro en 2010, Enrique Pintado, señaló que el “proyecto no se pudo concretar y quedó en suspenso” (*El País* 2010), en clara alusión al incumplimiento de los concursos y la especialización de los funcionarios.

Por su parte en Ecuador, en 2009, luego de las elecciones a la Asamblea Nacional, medios de comunicación reportaron que candidatos oficialistas derrotados pasarían a formar parte como asesores de comisiones en la asamblea, en organismos de gobierno, y en la propia Unidad Técnica Legislativa (*Diario Hoy* 2009).

Otra crítica sobre el funcionamiento es reportada por el informe de AECID sobre apoyo a los legislativos en el “Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria” (DIDP) de Perú, en este caso la crítica se hace con relación a inestabilidad de los funcionarios ante la renovación de los cuerpos del Servicio Parlamentario. Para AECID:

“se pierde estabilidad política y también en eficiencia, porque los nuevos directivos y directivas no suelen mantener las políticas de manejo institucional de sus predecesores. Algunos datos ilustran la alta rotación de personal y sus implicaciones: el área de servicios de información, que forma parte de la DIDP, contaba con 9 personas de las cuales 7 fueron capacitadas por el proyecto. En la actualidad en esta área trabajan solo 3 personas y de las personas

capacitadas solo queda una. De las 6 personas que fueron capacitadas, una pasó al área de comisiones, otra a la DGP y 4 salieron del Congreso por vencimiento del contrato” (AECID, p. 73).

En Colombia se ha contado con órganos de asistencia legislativa. Sin embargo, su diseño institucional ha contado con múltiples problemas. Desde el modelo de Unidades de trabajo legislativo individuales de la Ley 5ª de 1992, hasta el último intento de la Ley 1147 de 2007.

En el primer caso, las principales deficiencias están asociadas con salarios y remuneraciones poco atractivas para que funcionarios de alto nivel aspiren a estos cargos.

Por su parte, la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa creada conforme a lo establecido en la Ley 1147 de 2007 tampoco resultó una experiencia exitosa al no establecer entre sus competencias específicas las principales funciones de este tipo de órganos asesores, a su vez tampoco contó con un equipo técnico para desarrollarlas.

La presente iniciativa legislativa guarda estrecha correspondencia con las buenas prácticas, los ejemplos exitosos y las recomendaciones de los expertos en la materia. La presencia de estos aspectos se resume en los siguientes aspectos:

- **Sobre el director.** Nuevamente se busca que sea una persona de alto nivel. Para ello se propone, un origen independiente, a través de postulación de la Corte Constitucional, un periodo fijo y un salario competitivo. Para su designación la corte envía la terna al congreso, y las Mesas Directivas escogen uno de los candidatos para un periodo de 4 años que garantice su estabilidad. Se exige una experiencia específica que resulta perfectamente concordante con el perfil que se requiere para el desarrollo de esta función.

- **Sobre las funciones.** Las mismas resultan absolutamente necesarias para mejorar la calidad del proceso legislativo en Colombia, y con ello la estabilidad jurídica en el país. Se trata de funciones mucho más específicas que las asignadas por la ley a la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa.

- **Sobre la estructura.** La estructura que se propone puede ser mejorada mediante la siguiente recomendación, crear dos subdirecciones, una para análisis de constitucionalidad y otra para análisis de técnica legislativa y asignar a cada uno, al menos 4 profesionales, los cuales deben ser escogidos mediante riguroso concurso. La nueva estructura quedaría así.

Al igual que con la Unidad de Apoyo Técnico Presupuestal se requiere garantizar que el proceso de selección de todo el personal sea por estricto concurso de méritos.

La prestancia y relevancia de las dos unidades nuevas creadas ayudará a mejorar la independencia y la calidad del trabajo del Congreso.

#### Centro de Estudios Parlamentarios.

El Centro funcionaría en la ESAP para que sea una institución académica pública la que produzca información analítica y cualificada que poco a poco vaya elevando el nivel de conocimiento sobre la ins-

titución y sus miembros. Sorprende que el Congreso de la República cuente con tan pocos estudios sobre su funcionamiento, sus competencias y su composición, lo cual contribuye a que se abran paso lugares comunes sobre el trabajo parlamentario desconociendo el enorme aporte que desde el Congreso se hace a la democracia en Colombia.

*Revisión comparada.*

Según la investigación de otras experiencias en la región, se observa en primer lugar una diversidad de origen, toda vez que algunos hacen parte de la estructura organizativa de los parlamentos mientras otros son organizaciones independientes.

Entre este tipo de organizaciones por fuera de los parlamentos en la región se cuenta con El Programa de Estudios Electorales y Legislativos de la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina), el Núcleo de Estudios sobre el Congreso Necon (Brasil), Congreso Visible (Colombia), el Centro de Estudios Parlamentarios de la Universidad Autónoma de Nuevo (México), entre muchas otras reconocidas a nivel internacional. Los funcionarios de estas organizaciones se destacan por el perfil académico, su número máximo en esta investigación es de 12 en Congreso Visible (Colombia), 9 en el Necon (Brasil), de 7 en el Programa de la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina).

En cuanto a las funciones que cumplen, se destacan:

- Producir Sistemas de Información.
- Realizar análisis vinculados con el proceso legislativo.
- Elaborar índices y tasas de cohesión partidistas.
- Cumplir con función de transparencia al informar sobre trámites de iniciativas e información de los parlamentarios.
- Publicar investigaciones académicas relacionadas con los parlamentos.
- Promover el intercambio con organizaciones pares, la sociedad civil y entes Estatales.

Por su parte, los Centros de Estudios Parlamentarios pertenecientes a los órganos legislativos, formalmente deberían cumplir con las funciones descritas anteriormente, y añadido a esto, deben cumplir con competencias de capacitación en técnica legislativa a los funcionarios de los parlamentos, a los representantes, a los representados y a funcionarios del Gobierno (Marques Junior 2009). La interacción con la sociedad y los entes del Gobierno ha sido importante en centros como el Centro de Capacitación Superior del Senado Federal de Brasil, al punto que actualmente se brindan cursos virtuales y de posgrado a los cuales tienen acceso la ciudadanía y funcionarios estatales diferentes a los legislativos. No obstante esto, algunos de estos Centros de Estudios prestan sus servicios exclusivamente a funcionarios del legislativo como el Instituto de Capacitación Parlamentaria ICAP y el Centro de Capacitación Superior (Argentina) o funcionarios estatales como el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios de Perú CEP.

En cuanto a la función investigativa, es una generalidad en todos los centros, sin embargo cabe destacar el énfasis del “Instituto Belisario Domínguez

Dirección General de Estudios Legislativos, Política y Estado” (Celpe; México) que hace en dicha materia, señalando que las investigaciones tienen “el propósito de fundamentar la toma de decisiones para el mejor ejercicio de las facultades y competencias de los Senadores de la República”. En este mismo sentido se desarrolló la “Academia Parlamentaria” (Chile), la cual no contempla entre sus funciones la capacitación, sino el “análisis y estudio en temas parlamentarios y de interés nacional”.

Otro punto importante a destacar es la función de establecer alianzas y dirigir los programas para poner a disposición de la ciudadanía bases de datos con investigaciones sobre estos temas y ser punto de encuentro para los académicos. Este tipo de funciones lo desarrollan los centros de estudios parlamentarios en Brasil con los programas del E-Legis e Interlegis, y en Perú como el Ceddet “Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico”.

Ahora bien, en términos de producción investigativa, se destaca del resto los centros de estudio de los parlamentos de Brasil, puede que este hecho se deba al alto número de funcionarios involucrados noventa (90). Y es que sobre el número de funcionarios de estos centros, varía de los noventa (90) del Instituto Legislativo del Senado de Brasil, a los apenas nueve (9) del ICAP en Argentina.

La importancia de estas organizaciones en Brasil ha conducido a conformación de Asociaciones y Redes como la Asociación Brasileña de las Escuelas del Legislativo Abel (Marques Junior 2009). Los avances en esta materia se han dado con base en la Red Nacional de Escuelas de Gobierno coordinada por la Escuela de Administración Pública (ENAP). El éxito brasileño parece radicar en el rango constitucional que las ampara, la Enmienda 19 de 1998 a la Constitución Federal, artículo 39 numeral 2. Este elemento está ausente o no pudo ser detectado por la presente investigación.

En cuanto a los entes a los que rinden cuenta estos organismos, en el caso brasileño, responden a la dirección de recursos humanos; y en los casos del ICAP en Argentina y el CEP de Perú, responden a la Secretaría parlamentaria y a la Dirección General Parlamentaria respectivamente.

Para el caso colombiano, ya se contó con experiencias previas de este tipo de centros, por ejemplo, en la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010) el artículo 141 estableció el Centro de Altos Estudios Legislativos con el objetivo de realizar investigaciones y actividades de la Rama Legislativa, estableció la sede en las instalaciones del Congreso y con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Desde el diseño institucional del Centro hay serias críticas como haber sido establecido en una Ley de Plan Nacional de Desarrollo, toda vez que éste es un instrumento jurídico cambiante con el cambio de Gobierno y por lo tanto el plan de desarrollo para el periodo 2006-2010 se encuentra derogado por el actual Plan de Desarrollo, sin que en el actual se mencione algo al respecto. También se debe destacar la ausencia de una adscripción directa a algún ente específico del Congreso.

Adicionalmente, el CEAL fue perdiendo su perfil dado que se encontró sujeto a los continuos cambios de las mesas directivas, con lo cual al final terminó convertido en una especie de órgano para las relaciones públicas sin ningún impacto real en la tarea de investigación o formación del Congreso.

La experiencia histórica de la inclusión de este tipo de organismos en los legislativos ha estado acompañada de grandes desafíos y retos, los cuales pueden ser superados con la firme voluntad política de las directivas del Congreso y de los legisladores actuando en su conjunto. Por ejemplo, Stevaz, Pérez y Rona (2003) expresan que:

*Finalmente, y dado que ello es de fundamental importancia para el tema que en definitiva nos ocupa, la calidad en la tarea legislativa, es necesario destacar una condición previa que todos los autores sostienen como absolutamente imprescindible: solo puede aplicarse eficientemente un sistema de calidad si la máxima autoridad de la organización está acabadamente convencida de sus ventajas y firmemente dispuesta a llevarlo adelante.* (p. 10).

En la región también se cuentan con casos exitosos dignos de emularse, así por ejemplo, la introducción de estos órganos en el caso Brasileño también demuestran el resultado de una firme voluntad política que comenzó desde 1949 con la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de la Comisión de Finanzas (Greggianin et al., 2011, p. 122), ha sido firmemente apoyado por las direcciones de las Cámaras del Congreso. La naturaleza de este apoyo ha sido, no para la constitución de un órgano movido por influencias políticas, sino principalmente para constituirse como un órgano técnico despolitizado e independiente. Así, por ejemplo, a comienzo de la década de los 90. El Director de la Cámara de Diputados para ese entonces, Ademar Sabino, fue un activo propulsor de los concursos para la selección del personal. Como resultado de esta iniciativa, en 1990 fueron seleccionados 22 asesores especializados por concurso (Greggianin et al., 2011, p. 133).

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se presentan las siguientes propuestas de cambio al texto que fue aprobado por la Comisión Primera Constitucional de la Cámara en primer debate, de acuerdo con los comentarios recibidos por parte de los honorables Representantes en su participación en el evento con el Banco Interamericano de Desarrollo ( BID) y las siguientes consideraciones:

En el artículo 3°, por considerar que es repetitivo, se elimina el siguiente texto: El cuerpo de Secretarios se compondrá del cuerpo de Secretarios del Senado y del Cuerpo de Secretarios de la Cámara de Representantes cada uno de ellos coordinado por el respectivo Secretario General de cada corporación.

Al artículo 4° y al artículo 8° se les agrega lo siguiente: **“Los conceptos emitidos por esta Unidad serán de uso exclusivo para quien los solicite, su contenido será reservado excepto en el caso de que el solicitante divulgue por sí mismo el concepto”.**

En el artículo 5°, se propone aclarar el texto para una mejor comprensión, de la siguiente manera “Las

solicitudes realizadas por la Unidad serán de obligatoria **respuesta por parte de las** organizaciones públicas que sean requeridas”.

En los artículos 6° y 9° párrafo 1°, dado que en la reunión que se realizó en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), algunos Representantes expresaron su opinión con respecto al mismo, en cuanto al sistema de elección del Director de las Unidades, se propone que este se realice basado en un concurso de méritos abierto, por lo tanto se adiciona **“El proceso de selección de la terna se realizará con base en un concurso de méritos abierto”.** Se agrega la expresión en el artículo 6° **“Una vez realizado el concurso para seleccionar”** con la finalidad de dar mayor claridad al texto y se hace aclarar en el sentido que la Mesa Directiva deberá citar a sesión conjunta para elegir al Director de la unidad **“realizar una sesión conjunta con el fin de seleccionar al candidato más idóneo”**, para ambos artículos. Adicionalmente para dar coherencia a la modificación anterior se elimina la frase: ~~Una vez recibida la terna, la Mesa Directiva del Congreso contará con un plazo de un mes para designar al titular, ya que se encuentra repetitiva.~~

Para los artículos 7° y 11, se propone acoger las recomendaciones de algunos honorables Representantes en el sentido de eliminar la siguiente expresión: ~~Cada subdirección tendrá una planta de personal de como mínimo 6 asesores del máximo grado existente en el Senado.~~ En consecuencia se agrega el siguiente párrafo para delegar en el Departamento Administrativo de la Función Pública la recomendación de la estructura de esta unidad. **Párrafo. Para el funcionamiento de la estructura de la unidad el Departamento Administrativo de la Función Pública realizará un estudio y hará las recomendaciones respectivas sobre la mejor estructura para la Unidad.**

En el artículo 12, se agrega la siguiente expresión **“en ningún caso las solicitudes o sus contenidos, así como las respuestas que se elaboren podrán ser divulgadas sin autorización expresa del solicitante”.** Y en el párrafo del mismo artículo, se propone que el Ministerio de Hacienda aporte los recursos necesarios para llevar a cabo este proyecto de ley y así lograr la Modernización del Congreso de la República de Colombia. En el texto propuesto se expresa así: **“El Ministerio de Hacienda realizará la adición presupuestal necesaria para garantizar los recursos que permitan el buen funcionamiento de las Unidades aquí contempladas”.**

A continuación se presenta un cuadro comparativo que refleja las modificaciones que se consideraron pertinentes para esta ponencia:

#### CUADRO COMPARATIVO ENTRE LA PONENCIA PARA PRIMER Y LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

PRIMER DEBATE	SEGUNDO DEBATE
Artículo 1°. <i>Objeto de la ley.</i> La presente ley tiene como objeto modernizar la estructura del Congreso mediante la creación de cuerpos asesores que contribuyan a mejorar la calidad del trabajo legislativo y la labor del Congreso de la República.	Artículo 1°. <i>Objeto de la ley.</i> La presente ley tiene como objeto modernizar la estructura del Congreso mediante la creación de cuerpos asesores que contribuyan a mejorar la calidad del trabajo legislativo y la labor del Congreso de la República.

PRIMER DEBATE	SEGUNDO DEBATE
<p>Artículo 2°. <i>Cuerpos Asesores del Congreso</i>. Serán cuerpos asesores del Congreso de la República los siguientes:</p> <p>El Cuerpo de Secretarios del Congreso.</p> <p>La Unidad de Análisis Económico y Presupuestal.</p> <p>La Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.</p> <p>El Centro de Estudios Parlamentarios.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Cuerpos Asesores del Congreso</i>. Serán cuerpos asesores del Congreso de la República los siguientes:</p> <p>El Cuerpo de Secretarios del Congreso.</p> <p>La Unidad de Análisis Económico y Presupuestal.</p> <p>La Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.</p> <p>El Centro de Estudios Parlamentarios.</p>
<p>Artículo 3°. <i>Cuerpo de Secretarios del Congreso</i>. El Congreso de la República contará con un cuerpo de Secretarios del Congreso compuesto por los Secretarios y Subsecretarios de cada comisión. Los mismos serán coordinados por el Secretario General de la respectiva corporación. El cuerpo de Secretarios se compondrá del cuerpo de Secretarios del Senado y del Cuerpo de Secretarios de la Cámara de Representantes cada uno de ellos coordinado por el respectivo secretario general de cada corporación.</p> <p>Serán funciones de los cuerpos de Secretarios las siguientes:</p> <p>Elaborar recomendaciones a las mesas directivas para el mejoramiento de los procesos legislativos.</p> <p>Uniformizar normas y procedimientos de trabajo para los Secretarios de las comisiones.</p> <p>Sugerir a las mesas directivas de las comisiones aquellas medidas que sean más adecuadas para mejorar la transparencia y eficiencia del proceso legislativo.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Cuerpo de Secretarios del Congreso</i>. El Congreso de la República contará con un cuerpo de Secretarios y Subsecretarios de cada comisión. Los mismos serán coordinados por el Secretario General de la respectiva corporación. <del>El cuerpo de Secretarios se compondrá del cuerpo de Secretarios del Senado y del Cuerpo de Secretarios de la Cámara de Representantes cada uno de ellos coordinado por el respectivo Secretario General de cada corporación.</del></p> <p>Serán funciones de los cuerpos de Secretarios las siguientes:</p> <p>Elaborar recomendaciones a las mesas directivas para el mejoramiento de los procesos legislativos.</p> <p>Uniformizar normas y procedimientos de trabajo para los Secretarios de las Comisiones.</p> <p>Sugerir a las mesas directivas de las Comisiones aquellas medidas que sean más adecuadas para mejorar la transparencia y eficiencia del proceso legislativo.</p>
<p>Artículo 4°. <i>Unidad de Análisis Económico y Presupuestal del Congreso de la República</i>. El Congreso contará con una Unidad de Análisis Económico y Presupuestal como un organismo técnico con el fin de darle información independiente y basada en criterios técnicos para la toma de decisiones en materia económica, fiscal y presupuestal. Esta Unidad estará adscrita a la Mesa Directiva del Congreso.</p>	<p>Artículo 4°. <i>Unidad de Análisis Económico y Presupuestal del Congreso de la República</i>. El Congreso contará con una Unidad de Análisis Económico y Presupuestal como un organismo técnico con el fin de darle información independiente y basada en criterios técnicos para la toma de decisiones en materia económica, fiscal y presupuestal. Esta Unidad estará adscrita a la Mesa Directiva del Congreso. <b>Los conceptos emitidos por esta Unidad serán de uso exclusivo para quien los solicite, su contenido será reservado excepto en el caso de que el solicitante divulgue por sí mismo el concepto.</b></p>
<p>Artículo 5°. <i>Funciones de la Unidad de Análisis Económico y Presupuestal</i>. Serán funciones de la Unidad de Análisis Económico las siguientes:</p> <p>5.1. Realizar proyecciones económicas que permitan verificar y discutir los fundamentos y los objetivos macroeconómicos del proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación.</p> <p>5.2. Analizar las propuestas y análisis de las iniciativas legislativas con el fin de calcular su impacto económico y fiscal.</p> <p>5.3. Realizar análisis de seguimiento sobre la ejecución presupuestaria y la calidad del gasto público, así como consideraciones sobre el impacto del mismo.</p> <p>5.4. Realizar proyecciones macroeconómicas de corto, mediano y largo plazo que permitan contrastar la información del Ejecutivo.</p> <p>5.5. Realizar seguimiento a la ejecución presupuestal de las políticas públicas con el fin de determinar la implementación de políticas públicas y facilitar el control político del Congreso.</p>	<p>Artículo 5°. <i>Funciones de la Unidad de Análisis Económico y Presupuestal</i>. Serán funciones de la Unidad de Análisis Económico las siguientes:</p> <p>5.1. Realizar proyecciones económicas que permitan verificar y discutir los fundamentos y los objetivos macroeconómicos del proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación.</p> <p>5.2. Analizar las propuestas y análisis de las iniciativas legislativas con el fin de calcular su impacto económico y fiscal.</p> <p>5.3. Realizar análisis de seguimiento sobre la ejecución presupuestaria y la calidad del gasto público, así como consideraciones sobre el impacto del mismo.</p> <p>5.4. Realizar proyecciones macroeconómicas de corto, mediano y largo plazo que permitan contrastar la información del Ejecutivo.</p> <p>5.5. Realizar seguimiento a la ejecución presupuestal de las políticas públicas con el fin de determinar la implementación de políticas públicas y facilitar el control político del Congreso.</p>

PRIMER DEBATE	SEGUNDO DEBATE
<p>5.6. Elaborar documentos de análisis a solicitud de las mesas directivas de las corporaciones y de las comisiones.</p> <p>5.7. Colaborar en los procesos de control político que sobre aspectos económicos y presupuestales adelante el Congreso de la República, en particular mediante el análisis de los informes puestos a consideración del Congreso.</p> <p>5.8. Contratar estudios con universidades o centros académicos en materias cuya especificidad amerite del trabajo de expertos que no se encuentren en la planta de personal de la Unidad.</p> <p>5.9. Aquellos otros que en relación con su objeto sean asignadas por las mesas directivas del Congreso.</p> <p>Parágrafo. Para el ejercicio de sus funciones la Unidad contará con el apoyo del Banco de la República, la Contraloría General y el Gobierno Nacional, especialmente el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación. Estos últimos tendrán la obligación de generar un mecanismo para garantizar el acceso en tiempo real a la información presupuestal y económica del Gobierno Nacional.</p> <p>Las solicitudes realizadas por la Unidad serán obligatorias para las organizaciones públicas que sean requeridas.</p>	<p>5.6. Elaborar documentos de análisis a solicitud de las mesas directivas de las corporaciones y de las comisiones.</p> <p>5.7. Colaborar en los procesos de control político que sobre aspectos económicos y presupuestales adelante el Congreso de la República, en particular mediante el análisis de los informes puestos a consideración del Congreso.</p> <p>5.8. Contratar estudios con universidades o centros académicos en materias cuya especificidad amerite del trabajo de expertos que no se encuentren en la planta de personal de la Unidad.</p> <p>5.9. Aquellos otros que en relación con su objeto sean asignadas por las mesas directivas del Congreso.</p> <p>Parágrafo. Para el ejercicio de sus funciones la Unidad contará con el apoyo del Banco de la República, la Contraloría General y el Gobierno Nacional, especialmente el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación. Estos últimos tendrán la obligación de generar un mecanismo para garantizar el acceso en tiempo real a la información presupuestal y económica del Gobierno Nacional.</p> <p>Las solicitudes realizadas por la Unidad serán <del>obligatorias</del> <b>obligatorias respuesta por parte de las</b> organizaciones públicas que sean requeridas.</p>
<p>Artículo 6°. <i>Del Director y equipo de la Unidad de Análisis Económico y Presupuestal</i>. La Unidad de Análisis Económico y Presupuestal contará con un Director que será elegido para periodos de 4 años por la Mesa Directiva del Congreso de la República de terna enviada por la Junta Directiva del Banco de la República.</p> <p>El Director de la Unidad será un profesional en el área de la economía, la administración o las finanzas con mínimo doctorado en alguna de esas áreas y una experiencia superior a diez años. El salario del Director de la Unidad será igual al del Secretario General de la Cámara de Representantes.</p> <p>Parágrafo 1°. Una vez sancionada la presente ley, la Junta Directiva contará con un plazo de 4 meses con el fin de hacer un proceso de preselección y escoger los candidatos que serán enviados al Congreso. Una vez recibida la terna, la Mesa Directiva del Congreso contará con un plazo de un mes para designar al titular, quien empezará a ejercer sus funciones un mes después de su selección. Este procedimiento se repetirá cada 4 años entre el mes de julio y el mes de diciembre del último periodo legislativo, o en caso de renuncia del Director al momento de la renuncia. El primer Director tomará posesión de su cargo durante el mes de enero de 2014 con el fin de ayudar en el proceso de estructuración de la unidad.</p> <p>Parágrafo 2°. En caso de renuncia quien sea escogido lo será para terminar el periodo de quien había sido inicialmente escogido.</p>	<p>Artículo 6°. <i>Del Director y equipo de la Unidad de Análisis Económico y Presupuestal</i>. La Unidad de Análisis Económico y Presupuestal contará con un Director que será elegido para periodos de 4 años por la Mesa Directiva del Congreso de la República de terna enviada por la Junta Directiva del Banco de la República.</p> <p><b>El proceso de selección de la terna se realizará con base en un concurso de méritos abierto.</b></p> <p>El Director de la Unidad será un profesional en el área de la economía, la administración o las finanzas con mínimo doctorado en alguna de esas áreas y una experiencia superior a diez años. El salario del Director de la Unidad será igual al del Secretario General de la Cámara de Representantes.</p> <p>Parágrafo 1°. Una vez sancionada la presente ley, la Junta Directiva <b>del Banco de la República</b> contará con un plazo de 4 meses con el fin de hacer un proceso de preselección y escoger los candidatos que serán enviados al Congreso. <b>Una vez realizado el concurso para seleccionar</b> la terna, la Mesa Directiva del Congreso contará con un plazo de un mes para <b>realizar una sesión conjunta con el fin de seleccionar al candidato más idóneo</b>, quien empezará a ejercer sus funciones un mes después de su selección. Este procedimiento se repetirá cada 4 años entre el mes de julio y el mes de diciembre del último periodo legislativo, o en caso de renuncia del Director al momento de la renuncia. El primer Director tomará posesión de su cargo durante el mes de enero de 2014 con el fin de ayudar en el proceso de estructuración de la unidad.</p> <p>Parágrafo 2°. En caso de renuncia quien sea escogido lo será para terminar el periodo de quien había sido inicialmente escogido.</p>

PRIMER DEBATE	SEGUNDO DEBATE	PRIMER DEBATE	SEGUNDO DEBATE
<p><b>Artículo 7°. Estructura de la Unidad de Análisis Económico y Presupuestal.</b> La Unidad contará con una planta de personal autónoma cuyos miembros serán escogidos por concurso de méritos. Sin perjuicio de que su planta se amplíe luego de la elaboración de los respectivos estudios técnicos, la estructura de la Unidad estará compuesta al menos de la siguiente manera:</p> <p>2 subdirecciones, así:</p> <p><b>Subdirección de análisis macroeconómico.</b> Tendrá a su cargo, entre otros, analizar los supuestos macroeconómicos de las iniciativas gubernamentales, la evolución de las finanzas públicas, el impacto de las iniciativas legislativas en materia de equidad y redistribución del ingreso, la consistencia del plan nacional de desarrollo y aquellas que le asigne la mesa directiva del Congreso. .</p> <p><b>Subdirección de análisis presupuestal y gasto público.</b> Tendrá a su cargo, entre otros, proveer análisis sobre el proyecto anual de presupuesto, establecer mecanismos para realizar seguimiento sobre la ejecución del mismo y ayudar a cuantificar el costo de las iniciativas legislativas tanto del Gobierno Nacional como del Congreso de la República.</p> <p>Cada subdirección contará con un subdirector escogido por concurso de méritos, escogido para periodos de 4 años con una remuneración igual a la del subsecretario general del Senado. Cada subdirector deberá ser un profesional en el área de la economía, la administración o las finanzas con un mínimo de maestría y una experiencia superior a cinco años.</p> <p>Cada subdirección tendrá una planta de personal de como mínimo 6 asesores del máximo grado existente en el Senado.</p>	<p><b>Artículo 7°. Estructura de la Unidad de Análisis Económico y Presupuestal.</b> La Unidad contará con una planta de personal autónoma cuyos miembros serán escogidos por concurso de méritos. Sin perjuicio de que su planta se amplíe luego de la elaboración de los respectivos estudios técnicos, la estructura de la Unidad estará compuesta al menos de la siguiente manera:</p> <p>2 subdirecciones, así:</p> <p><b>Subdirección de análisis macroeconómico.</b> Tendrá a su cargo, entre otros, analizar los supuestos macroeconómicos de las iniciativas gubernamentales, la evolución de las finanzas públicas, el impacto de las iniciativas legislativas en materia de equidad y redistribución del ingreso, la consistencia del plan nacional de desarrollo y aquellas que le asigne la mesa directiva del Congreso.</p> <p><b>Subdirección de análisis presupuestal y gasto público.</b> Tendrá a su cargo, entre otros, proveer análisis sobre el proyecto anual de presupuesto, establecer mecanismos para realizar seguimiento sobre la ejecución del mismo y ayudar a cuantificar el costo de las iniciativas legislativas tanto del Gobierno Nacional como del Congreso de la República.</p> <p>Cada subdirección contará con un subdirector escogido por concurso de méritos, escogido para periodos de 4 años con una remuneración igual a la del Subsecretario General del Senado. Cada Subdirector deberá ser un profesional en el área de la economía, la administración o las finanzas con un mínimo de maestría y una experiencia superior a cinco años.</p> <p><b>Cada subdirección tendrá una planta de personal de como mínimo 6 asesores del máximo grado existente en el Senado.</b></p> <p><b>Parágrafo: Para el funcionamiento de la estructura de la unidad el Departamento Público realizará un estudio y hará las recomendaciones respectivas sobre la mejor estructura para la Unidad.</b></p>	<p>El Director de la Unidad será un profesional del área del derecho con al menos doctorado en derecho constitucional, derecho público, derecho administrativo o derecho parlamentario y una experiencia superior a diez años. El salario del Director de la Unidad será igual al del secretario general de la Cámara de Representantes.</p> <p>Parágrafo 1°. Una vez sancionada la presente ley, la Corte Constitucional contará con un plazo de 4 meses con el fin de hacer un proceso de preselección y escoger los candidatos que serán enviados al Congreso. Una vez recibida la terna, la Mesa Directiva del Congreso contará con un plazo de un mes para designar al titular, quien empezará a ejercer sus funciones un mes después de su selección. Este procedimiento se repetirá cada 4 años entre el mes de julio y el mes de diciembre del último periodo legislativo, o en caso de renuncia del Director al momento de la renuncia. El primer Director tomará posesión de su cargo durante el mes de enero de 2014 con el fin de ayudar en el proceso de estructuración de la unidad.</p> <p>Parágrafo 2°. En caso de renuncia quien sea escogido lo será para terminar el periodo de quien había sido inicialmente escogido.</p> <p><b>Artículo 10. Funciones de la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.</b> Serán funciones de la Unidad las siguientes:</p> <p>10.1. Conceptualizar sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que se presenten a consideración del Congreso de la República.</p> <p>10.2. Examinar los proyectos puestos en consideración del Congreso para determinar el tipo de ley y realizar las recomendaciones pertinentes sobre su trámite.</p> <p>10.3. Realizar, por solicitud de las mesas directivas de las comisiones, análisis de las ponencias presentadas con el fin de emitir un concepto sobre la constitucionalidad de los contenidos de las iniciativas.</p> <p>10.4. Elaborar a solicitud de las mesas directivas de las corporaciones análisis de los proyectos de ley que vayan a ser sometidos a consideración de las plenarios.</p> <p>10.5. Elaborar estudios sobre las objeciones presidenciales a los proyectos de ley.</p> <p>10.6. Elaborar los manuales de técnica legislativa para la formulación y trámite de los proyectos con el fin de que sean adoptados mediante actos administrativos de la Mesa Directiva del Congreso.</p> <p>10.7. Elaborar recomendaciones con el fin de mejorar la calidad de las leyes en cuanto a su formación y trámite.</p> <p>10.8. Aquellas otras que en razón de su naturaleza le sean asignadas por la Mesa Directiva del Congreso.</p>	<p>El Director de la Unidad será un profesional del área del derecho con al menos doctorado en derecho constitucional, derecho público, derecho administrativo o derecho parlamentario y una experiencia superior a diez años. El salario del Director de la Unidad será igual al del Secretario General de la Cámara de Representantes.</p> <p>Parágrafo 1°. Una vez sancionada la presente ley, la Corte Constitucional contará con un plazo de 4 meses con el fin de hacer un proceso de preselección y escoger los candidatos que serán enviados al Congreso. <b>Una vez recibida la terna las mesas directivas de Senado y Cámara deben realizar, en el plazo de un mes, una sesión conjunta con el fin de seleccionar al candidato más idóneo, una vez recibida la terna, la Mesa Directiva del Congreso contará con un plazo de un mes para designar al titular, quien empezará a ejercer sus funciones un mes después de su selección.</b> Este procedimiento se repetirá cada 4 años entre el mes de julio y el mes de diciembre del último periodo legislativo, o en caso de renuncia del Director al momento de la renuncia. El primer Director tomará posesión de su cargo durante el mes de enero de 2014 con el fin de ayudar en el proceso de estructuración de la unidad.</p> <p>Parágrafo 2°. En caso de renuncia quien sea escogido lo será para terminar el periodo de quien había sido inicialmente escogido.</p> <p><b>Artículo 10. Funciones de la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.</b> Serán funciones de la Unidad las siguientes:</p> <p>10.1. Conceptualizar sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que se presenten a consideración del Congreso de la República.</p> <p>10.2. Examinar los proyectos puestos en consideración del Congreso para determinar el tipo de ley y realizar las recomendaciones pertinentes sobre su trámite.</p> <p>10.3. Realizar, por solicitud de las mesas directivas de las comisiones, análisis de las ponencias presentadas con el fin de emitir un concepto sobre la constitucionalidad de los contenidos de las iniciativas.</p> <p>10.4. Elaborar a solicitud de las mesas directivas de las corporaciones análisis de los proyectos de ley que vayan a ser sometidos a consideración de las plenarios.</p> <p>10.5. Elaborar estudios sobre las objeciones presidenciales a los proyectos de ley.</p> <p>10.6. Elaborar los manuales de técnica legislativa para la formulación y trámite de los proyectos con el fin de que sean adoptados mediante actos administrativos de la Mesa Directiva del Congreso.</p> <p>10.7. Elaborar recomendaciones con el fin de mejorar la calidad de las leyes en cuanto a su formación y trámite.</p> <p>10.8. Aquellas otras que en razón de su naturaleza le sean asignadas por la Mesa Directiva del Congreso.</p>
<p><b>Artículo 8°. Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.</b> El Congreso de la República contará con una Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa con el fin apoyar la labor del Congreso de la República y de dar a los parlamentarios elementos de juicio sobre los proyectos que se presenten a consideración del Congreso. , su constitucionalidad y la técnica legislativa de los mismos. Esta Unidad estará adscrita a la Mesa Directiva del Congreso.</p>	<p><b>Artículo 8°. Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.</b> El Congreso de la República contará con una Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa con el fin de apoyar la labor del Congreso de la República y de dar a los parlamentarios elementos de juicio sobre los proyectos que se presenten a consideración del Congreso, su constitucionalidad y la técnica legislativa de los mismos. Esta Unidad estará adscrita a la Mesa Directiva del Congreso. <b>Los conceptos emitidos por esta Unidad serán de uso exclusivo para quien los solicite, su contenido será reservado excepto en el caso de que el solicitante divulgue por sí mismo el concepto.</b></p>	<p>10.9. Elaborar recomendaciones con el fin de mejorar la calidad de las leyes en cuanto a su formación y trámite.</p>	<p>10.9. Elaborar recomendaciones con el fin de mejorar la calidad de las leyes en cuanto a su formación y trámite.</p>
<p><b>Artículo 9°. Del Director de la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.</b> La Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa tendrá un Director elegido para un periodo de 4 años por la Mesa Directiva del Congreso de la República de terna enviada por la Corte Constitucional.</p>	<p><b>Artículo 9°. Del Director de la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.</b> La Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa tendrá un Director elegido para un periodo de 4 años por la Mesa Directiva del Congreso de la República de terna enviada por la Corte Constitucional. <b>El proceso de selección de la terna se realizará con base en un concurso de méritos abierto.</b></p>		

PRIMER DEBATE	SEGUNDO DEBATE
<p>Artículo 11. <i>Estructura de la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.</i> La Unidad contará con una planta de personal autónoma cuyos miembros serán escogidos por concurso de méritos. Sin perjuicio de que su planta se amplíe luego de la elaboración de los respectivos estudios técnicos, la estructura de la Unidad estará compuesta al menos de la siguiente manera:</p> <p>2 subdirecciones, así:</p> <p><b>Subdirección de Análisis Constitucional.</b> Esta subdirección tendrá a su cargo, entre otras, las siguientes funciones: análisis de constitucionalidad de los proyectos de ley, determinación del tipo de ley y requisitos de trámite, compilación de la jurisprudencia constitucional en materia de trámite legislativo.</p> <p><b>Subdirección de Técnica Legislativa.</b> Esta subdirección tendrá a su cargo, entre otras, las siguientes funciones: elaborar los manuales de técnica legislativa del Congreso de la República, elaboración de guías para la preparación de proyectos de ley, ayudar a mejorar la calidad técnica de los proyectos que sean remitidos a su consideración.</p> <p>Cada Subdirector tendrá los siguientes requisitos: profesional en el área del derecho con maestría en derecho constitucional, derecho público o derecho parlamentario, con experiencia de mínimo 5 años. Serán escogidos mediante concurso público por las mesas directivas para periodos de cuatro años y tendrán una remuneración igual a la del Subsecretario General del Senado.</p> <p>Cada subdirección tendrá una planta de personal de como mínimo 6 asesores del máximo grado existente en el Senado.</p>	<p>Artículo 11. <i>Estructura de la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.</i> La Unidad contará con una planta de personal autónoma cuyos miembros serán escogidos por concurso de méritos. Sin perjuicio de que su planta se amplíe luego de la elaboración de los respectivos estudios técnicos, la estructura de la Unidad estará compuesta al menos de la siguiente manera:</p> <p>2 subdirecciones, así:</p> <p><b>Subdirección de Análisis Constitucional.</b> Esta subdirección tendrá a su cargo, entre otras, las siguientes funciones: análisis de constitucionalidad de los proyectos de ley, determinación del tipo de ley y requisitos de trámite, compilación de la jurisprudencia constitucional en materia de trámite legislativo.</p> <p><b>Subdirección de Técnica Legislativa.</b> Esta subdirección tendrá a su cargo, entre otras, las siguientes funciones: elaborar los manuales de técnica legislativa del Congreso de la República, elaboración de guías para la preparación de proyectos de ley, ayudar a mejorar la calidad técnica de los proyectos que sean remitidos a su consideración.</p> <p>Cada Subdirector tendrá los siguientes requisitos: profesional en el área del derecho con maestría en derecho constitucional, derecho público o derecho parlamentario, con experiencia de mínimo 5 años. Serán escogidos mediante concurso público por las mesas directivas para periodos de cuatro años y tendrán una remuneración igual a la del Subsecretario General del Senado.</p> <p><i>Cada subdirección tendrá una planta de personal de como mínimo 6 asesores del máximo grado existente en el Senado.</i></p> <p><b>Parágrafo: Para el funcionamiento de la estructura de la unidad el Departamento Administrativo de la Función Pública realizará un estudio y hará las recomendaciones respectivas sobre la mejor estructura para la Unidad.</b></p>
<p>Artículo 12. <i>Disposiciones comunes a la Unidad de Análisis Económico y Presupuestal y a la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.</i></p> <p><b>Prelación de las solicitudes.</b> Las solicitudes y estudios que serán realizados por las unidades de análisis económico y presupuestal y de análisis constitucional y técnica legislativa serán requeridas exclusivamente por la Mesa directiva del Congreso, la cual las canalizará de acuerdo con el siguiente orden de prioridades:</p> <p>Solicitudes de la mesa directiva de cada corporación.</p> <p>Solicitudes de las mesas directivas de cada una de las comisiones de Senado y Cámara.</p> <p>Solicitudes de las bancadas parlamentarias, con prelación de las solicitudes de los voceros de la oposición.</p> <p><b>Presupuesto.</b> El presupuesto de las unidades se encontrará de manera independiente, y separado dentro de los ítems que componen el presupuesto general del Congreso. Dicho presupuesto contemplará</p>	<p>Artículo 12. <i>Disposiciones comunes a la Unidad de Análisis Económico y Presupuestal y a la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.</i></p> <p><b>Prelación de las solicitudes.</b> Las solicitudes y estudios que serán realizados por las unidades de análisis económico y presupuestal y de análisis constitucional y técnica legislativa serán requeridas exclusivamente por la Mesa directiva del Congreso, la cual las canalizará de acuerdo con el siguiente orden de prioridades:</p> <p>Solicitudes de la mesa directiva de cada corporación.</p> <p>Solicitudes de las mesas directivas de cada una de las comisiones de Senado y Cámara.</p> <p>Solicitudes de las bancadas parlamentarias, con prelación de las solicitudes de los voceros de la oposición.</p> <p><b>En ningún caso las solicitudes o sus contenidos, así como las respuestas que se elaboren podrán ser divulgadas sin autorización expresa del solicitante.</b></p> <p><b>Presupuesto.</b> El presupuesto de las unidades se encontrará de manera independiente, y separado dentro de los ítems que componen el presupuesto general del Congreso. Dicho presupuesto contemplará</p>

PRIMER DEBATE	SEGUNDO DEBATE
<p>recursos tanto para funcionamiento como para la que contemple tanto el funcionamiento como recursos de inversión para la contratación de estudios. El presupuesto de la Unidad de Análisis Económico y Presupuestal se ejecutará a través de la Cámara de Representantes y el Presupuesto de la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica legislativa a través del Senado de la República sin que ello constituya una merma de su independencia técnica.</p> <p><b>Participación en política.</b> Los miembros de las unidades de apoyo son personal de carácter técnico y no podrán participar en política ni actividades partidarias. De manera distinta, los miembros de las unidades de trabajo legislativo, quienes por ser personal de selección política sí pueden participar en actividades proselitistas y partidarias.</p>	<p>recursos tanto para funcionamiento como para la que contemple tanto el funcionamiento como recursos de inversión para la contratación de estudios. El presupuesto de la Unidad de Análisis Económico y Presupuestal se ejecutará a través de la Cámara de Representantes y el Presupuesto de la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica legislativa a través del Senado de la República sin que ello constituya una merma de su independencia técnica. <b>El Ministerio de Hacienda realizará la adición presupuestal necesaria para garantizar los recursos que permitan el buen funcionamiento de las Unidades aquí contempladas.</b></p> <p><b>Participación en política.</b> Los miembros de las unidades de apoyo son personal de carácter técnico y no podrán participar en política ni actividades partidarias. De manera distinta, los miembros de las unidades de trabajo legislativo, quienes por ser personal de selección política sí pueden participar en actividades proselitistas y partidarias.</p>
<p>Artículo 13. <i>Centro de Estudios Parlamentarios.</i> Créase en la Escuela Superior de Administración Pública el Centro de Estudios Parlamentarios con el fin de que elabore estudios sobre la composición y trabajo del Congreso colombiano. El Centro de Estudios Parlamentarios atenderá las recomendaciones que la Mesa Directiva del Congreso o los cuerpos asesores realicen con el fin de conocer y mejorar el trabajo parlamentario. El Centro podrá hacer recomendaciones al Congreso con base en los estudios realizados y asimismo promoverá el intercambio de conocimiento y experiencias con otros Congreso. s de diversos países, especialmente latinoamericanos.</p>	<p>Artículo 13. <i>Centro de Estudios Parlamentarios.</i> Créase en la Escuela Superior de Administración Pública el Centro de Estudios Parlamentarios con el fin de que elabore estudios sobre la composición y trabajo del Congreso colombiano. El Centro de Estudios Parlamentarios atenderá las recomendaciones que la Mesa Directiva del Congreso o los cuerpos asesores realicen con el fin de conocer y mejorar el trabajo parlamentario. El Centro podrá hacer las recomendaciones al Congreso con base en los estudios realizados y asimismo promoverá el intercambio de conocimiento y experiencias con otros Congresos de diversos países, especialmente latinoamericanos.</p>
<p>Artículo 14. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir del momento de su promulgación.</p>	<p>Artículo 14. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir del momento de su promulgación.</p>

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 200 DE 2012**

*por medio de la cual se dictan normas para la modernización del Congreso mediante la creación de Órganos Asesores*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene como objeto modernizar la estructura del Congreso mediante la creación de cuerpos asesores que contribuyan a mejorar la calidad del trabajo legislativo y la labor del Congreso de la República.

Artículo 2°. *Cuerpos Asesores del Congreso.* Serán cuerpos asesores del Congreso de la República los siguientes:

El Cuerpo de Secretarios del Congreso.

La Unidad de Análisis Económico y Presupuestal.

La Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.

El Centro de Estudios Parlamentarios.

Artículo 3°. *Cuerpo de Secretarios del Congreso.* El Congreso de la República contará con un cuer-

po de Secretarios del Congreso compuesto por los Secretarios y Subsecretarios de cada comisión. Los mismos serán coordinados por el Secretario General de la respectiva corporación.

Serán funciones de los cuerpos de Secretarios las siguientes:

Elaborar recomendaciones a las mesas directivas para el mejoramiento de los procesos legislativos.

Uniformizar normas y procedimientos de trabajo para los secretarios de las comisiones.

Sugerir a las Mesas Directivas de las Comisiones aquellas medidas que sean más adecuadas para mejorar la transparencia y eficiencia del proceso legislativo.

Artículo 4°. *Unidad de Análisis Económico y Presupuestal del Congreso de la República.* El Congreso contará con una Unidad de Análisis Económico y Presupuestal como un organismo técnico con el fin de darle información independiente y basada en criterios técnicos para la toma de decisiones en materia económica, fiscal y presupuestal. Esta Unidad estará adscrita a la Mesa Directiva del Congreso. Los conceptos emitidos por esta Unidad serán de uso exclusivo para quien los solicite, su contenido será reservado excepto en el caso de que el solicitante divulgue por sí mismo el concepto.

Artículo 5°. *Funciones de la Unidad de Análisis Económico y Presupuestal.* Serán funciones de la Unidad de Análisis Económico las siguientes:

5.1 Realizar proyecciones económicas que permitan verificar y discutir los fundamentos y los objetivos macroeconómicos del proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación.

5.2 Analizar las propuestas y análisis de las iniciativas legislativas con el fin de calcular su impacto económico y fiscal.

5.3 Realizar análisis de seguimiento sobre la ejecución presupuestaria y la calidad del gasto público, así como consideraciones sobre el impacto del mismo.

5.4 Realizar proyecciones macroeconómicas de corto, mediano y largo plazo que permitan contrastar la información del Ejecutivo

5.5 Realizar seguimiento a la ejecución presupuestal de las políticas públicas con el fin de determinar la implementación de políticas públicas y facilitar el control político del Congreso.

5.6 Elaborar documentos de análisis a solicitud de las mesas directivas de las corporaciones y de las comisiones.

5.7 Colaborar en los procesos de control político que sobre aspectos económicos y presupuestales adelante el Congreso de la República, en particular mediante el análisis de los informes puestos a consideración del Congreso.

5.8 Contratar estudios con universidades o centros académicos en materias cuya especificidad amerite el trabajo de expertos que no se encuentren en la planta de personal de la Unidad.

5.9 Aquellos otros que en relación con su objeto sean asignadas por las mesas directivas del Congreso.

Parágrafo. Para el ejercicio de sus funciones la Unidad contará con el apoyo del Banco de la República, la Contraloría General y el Gobierno Nacional, especialmente el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación. Estos últimos tendrán la obligación de generar un mecanismo para garantizar el acceso en tiempo real a la información presupuestal y económica del gobierno nacional. Las solicitudes realizadas por la Unidad serán de obligatoria respuesta por parte de las organizaciones públicas que sean requeridas.

Artículo 6°. *Del director y equipo de la Unidad de Análisis Económico y Presupuestal.* La Unidad de Análisis Económico y Presupuestal contará con un director que será elegido para periodos de 4 años por la Mesa Directiva del Congreso de la República de terna enviada por la Junta Directiva del Banco de la República. El proceso de selección de la terna se realizará con base en un concurso de méritos abierto.

El Director de la Unidad será un profesional en el área de la economía, la administración o las finanzas con mínimo doctorado en alguna de esas áreas y una experiencia superior a diez años. El salario del director de la Unidad será igual al del Secretario General de la Cámara de Representantes.

Parágrafo 1°. Una vez sancionada la presente ley, la Junta Directiva del Banco de la República contará con un plazo de 4 meses con el fin de hacer un proceso de preselección y escoger los candidatos que serán enviados al Congreso. Una vez realizado el concurso para seleccionar la terna, la Mesa Directiva del Congreso contará con un plazo de un mes para realizar una sesión conjunta con el fin de seleccionar al candidato más idóneo, quien empezará a ejercer sus funciones un mes después de su selección. Este procedimiento se repetirá cada 4 años entre el mes de julio y el mes de diciembre del último periodo legislativo, o en caso de renuncia del director al momento de la renuncia. El primer director tomará posesión de su cargo durante el mes de enero de 2014 con el fin de ayudar en el proceso de estructuración de la unidad.

Parágrafo 2°. En caso de renuncia quien sea escogido lo será para terminar el periodo de quien había sido inicialmente escogido.

Artículo 7°. *Estructura de la Unidad de Análisis Económico y Presupuestal.* La Unidad contará con una planta de personal autónoma cuyos miembros serán escogidos por concurso de méritos. Sin perjuicio de que su planta se amplíe luego de la elaboración de los respectivos estudios técnicos, la estructura de la Unidad estará compuesta al menos de la siguiente manera:

2 subdirecciones, así:

• **Subdirección de análisis macroeconómico.** Tendrá a su cargo, entre otros, analizar los supuestos macroeconómicos de las iniciativas gubernamentales, la evolución de las finanzas públicas, el impacto de las iniciativas legislativas en materia de equidad y redistribución del ingreso, la consistencia del plan nacional de desarrollo y aquellas que le asigne la mesa directiva del Congreso.

• **Subdirección de análisis presupuestal y gasto público.** Tendrá a su cargo, entre otros, proveer aná-

lisis sobre el proyecto anual de presupuesto, establecer mecanismos para realizar seguimiento sobre la ejecución del mismo y ayudar a cuantificar el costo de las iniciativas legislativas tanto del gobierno nacional como del Congreso de la República.

Cada subdirección contará con un subdirector escogido por concurso de méritos, para periodos de 4 años con una remuneración igual a la del subsecretario general del Senado. Cada subdirector deberá ser un profesional en el área de la economía, la administración o las finanzas con un mínimo de maestría y una experiencia superior a cinco años.

Parágrafo. Para el funcionamiento de la estructura de la unidad el Departamento Administrativo de la Función Pública realizará un estudio y hará las recomendaciones respectivas sobre la mejor estructura para la Unidad.

Artículo 8°. *Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.* El Congreso de la República contará con una Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa con el fin de apoyar la labor del Congreso de la República y de dar a los parlamentarios elementos de juicio sobre los proyectos que se presenten a consideración del Congreso, su constitucionalidad y la técnica legislativa de los mismos. Esta Unidad estará adscrita a la Mesa Directiva del Congreso. Los conceptos emitidos por esta Unidad serán de uso exclusivo para quienes los solicite, su contenido será reservado excepto en el caso de que el solicitante divulgue por sí mismo el concepto.

Artículo 9°. *Del Director de la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.* La Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa tendrá un director elegido para un periodo de 4 años por la Mesa Directiva del Congreso de la República de terna enviada por la Corte Constitucional. El proceso de selección de la terna se realizará con base en un concurso de méritos abierto.

El Director de la Unidad será un profesional del área del derecho con al menos doctorado en derecho constitucional, derecho público, derecho administrativo o derecho parlamentario y una experiencia superior a diez años. El salario del director de la Unidad será igual al del Secretario General de la Cámara de Representantes.

Parágrafo 1°. Una vez sancionada la presente ley, la Corte Constitucional contará con un plazo de 4 meses con el fin de hacer un proceso de preselección y escoger los candidatos que serán enviados al Congreso.

Una vez recibida la terna, las Mesas Directivas de Senado y Cámara deben realizar, en el plazo de un mes, una sesión conjunta con el fin de seleccionar al candidato más idóneo, quien empezará a ejercer sus funciones un mes después de su selección. Este procedimiento se repetirá cada 4 años entre el mes de julio y el mes de diciembre del último periodo legislativo, o en caso de renuncia del director al momento de la renuncia. El primer director tomará posesión de su cargo durante el mes de enero de 2014 con el fin de ayudar en el proceso de estructuración de la unidad.

Parágrafo 2°. En caso de renuncia quien sea escogido lo será para terminar el periodo de quien había sido inicialmente escogido.

Artículo 10. *Funciones de la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.* Serán funciones de la Unidad las siguientes:

10.1. Conceptualizar sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que se presenten a consideración del Congreso de la República.

10.2. Examinar los proyectos puestos en consideración del Congreso para determinar el tipo de ley y realizar las recomendaciones pertinentes sobre su trámite.

10.3. Realizar, por solicitud de las mesas directivas de las comisiones, análisis de las ponencias presentadas con el fin de emitir un concepto sobre la constitucionalidad de los contenidos de las iniciativas.

10.4. Elaborar a solicitud de las mesas directivas de las corporaciones análisis de los proyectos de ley que vayan a ser sometidos a consideración de las plenarios.

10.5. Elaborar estudios sobre las objeciones presidenciales a los proyectos de ley.

10.6. Elaborar los manuales de técnica legislativa para la formulación y trámite de los proyectos con el fin de que sean adoptados mediante actos administrativos de la Mesa Directiva del Congreso.

10.7. Elaborar recomendaciones con el fin de mejorar la calidad de las leyes en cuanto a su formación y trámite.

10.8. Aquellas otras que en razón de su naturaleza le sean asignadas por la Mesa Directiva del Congreso.

Artículo 11. *Estructura de la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.* La Unidad contará con una planta de personal autónoma cuyos miembros serán escogidos por concurso de méritos. Sin perjuicio de que su planta se amplíe luego de la elaboración de los respectivos estudios técnicos, la estructura de la Unidad estará compuesta al menos de la siguiente manera:

2 subdirecciones, así:

- **Subdirección de Análisis Constitucional.** Esta subdirección tendrá a su cargo, entre otras, las siguientes funciones: análisis de constitucionalidad de los proyectos de ley, determinación del tipo de ley y requisitos de trámite, compilación de la jurisprudencia constitucional en materia de trámite legislativo.

- **Subdirección de Técnica Legislativa.** Esta subdirección tendrá a su cargo, entre otras, las siguientes funciones: elaborar los manuales de técnica legislativa del Congreso de la República, elaboración de guías para la preparación de proyectos de ley, ayudar a mejorar la calidad técnica de los proyectos que sean remitidos a su consideración.

Cada subdirector tendrá los siguientes requisitos: profesional en el área del derecho con maestría en derecho constitucional, derecho público o derecho parlamentario, con experiencia de mínimo 5 años.

Serán escogidos mediante concurso público por las mesas directivas para periodos de cuatro años y tendrán una remuneración igual a la del Subsecretario General del Senado.

Parágrafo. Para el funcionamiento de la estructura de la unidad el Departamento Administrativo de la Función Pública realizará un estudio y hará las recomendaciones respectivas sobre la mejor estructura para la Unidad.

Artículo 12. *Disposiciones comunes a la Unidad de Análisis Económico y Presupuestal y a la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.*

**Prelación de las solicitudes.** Las solicitudes y estudios que serán realizados por las unidades de análisis económico y presupuestal y de análisis constitucional y técnica legislativa serán requeridas exclusivamente por la Mesa directiva del Congreso, la cual las canalizará de acuerdo con el siguiente orden de prioridades:

Solicitudes de la Mesa Directiva de cada Corporación.

Solicitudes de las Mesas Directivas de cada una de las Comisiones de Senado y Cámara.

Solicitudes de las bancadas parlamentarias, con prelación de las solicitudes de los voceros de la oposición.

En ningún caso las solicitudes o sus contenidos, así como las respuestas que se elaboren podrán ser divulgadas sin autorización expresa del solicitante.

**Presupuesto.** El presupuesto de las unidades se encontrará de manera independiente, y separado dentro de los ítems que componen el presupuesto general del Congreso. Dicho presupuesto contemplará recursos tanto para funcionamiento como para la que contemple tanto el funcionamiento como recursos de inversión para la contratación de estudios. El presupuesto de la Unidad de Análisis Económico y Presupuestal se ejecutará a través de la Cámara de Representantes y el Presupuesto de la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica legislativa a través del Senado de la República sin que ello constituya una merma de su independencia técnica. El Ministerio de Hacienda realizará la adición presupuestal necesaria para garantizar los recursos que permitan el buen funcionamiento de las Unidades aquí contempladas.

**Participación en política.** Los miembros de las unidades de apoyo son personal de carácter técnico y no podrán participar en política ni actividades partidarias. De manera distinta, los miembros de las unidades de trabajo legislativo, quienes por ser personal de selección política sí pueden participar en actividades proselitistas y partidarias.

Artículo 13. *Centro de Estudios Parlamentarios.* Créase en la Escuela Superior de Administración Pública el Centro de Estudios Parlamentarios con el fin de que elabore estudios sobre la composición y trabajo del Congreso colombiano. El Centro de Estudios Parlamentarios atenderá las recomendaciones que la Mesa Directiva del Congreso o los cuerpos asesores realicen con el fin de conocer y mejorar el trabajo parlamentario. El Centro podrá hacer las recomendaciones al Congreso con base en los estudios

realizados y asimismo promoverá el intercambio de conocimiento y experiencias con otros congresos de diversos países, especialmente latinoamericanos.

Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación.

### Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicitamos apruébese en **Segundo Debate** el Proyecto de ley número 200 de 2012 Cámara, por medio de la cual se dictan normas para la modernización del Congreso y la modificación del régimen de Comisiones.

Adriana Franco Castaño  
Coordinadora Ponente

Gerónimo Varón Cotrino  
Coordinador Ponente

Heriberto Sanabria Astudillo  
Coordinador Ponente

Roosevelt Rodríguez Rengifo  
Ponente

Fernando de la Peña Márquez  
Ponente

Hernando Alfonso Prada Gil  
Ponente

José Rodolfo Pérez Suárez  
Ponente

### TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 200 DE 2012

*por medio de la cual se dictan normas para la modernización del Congreso mediante la creación de órganos asesores.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene como objeto modernizar la estructura del Congreso mediante la creación de cuerpos asesores que contribuyan a mejorar la calidad del trabajo legislativo y la labor del Congreso de la República.

Artículo 2°. *Cuerpos Asesores del Congreso.* Serán cuerpos asesores del Congreso de la República los siguientes:

El Cuerpo de Secretarios del Congreso.

La Unidad de Análisis Económico y Presupuestal.

La Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.

El Centro de Estudios Parlamentarios.

Artículo 3°. *Cuerpo de Secretarios del Congreso.* El Congreso de la República contará con un cuerpo de Secretarios del Congreso compuesto por los secretarios y subsecretarios de cada comisión. Los mismos serán coordinados por el Secretario General de la respectiva corporación. El cuerpo de secretarios se compondrá del cuerpo de Secretarios del Senado y del Cuerpo de Secretarios de la Cámara de Representantes cada uno de ellos coordinado por el respectivo secretario general de cada corporación.

Serán funciones de los cuerpos de secretarios las siguientes:

Elaborar recomendaciones a las mesas directivas para el mejoramiento de los procesos legislativos.

Uniformizar normas y procedimientos de trabajo para los secretarios de las comisiones.

Sugerir a las mesas directivas de las comisiones aquellas medidas que sean más adecuadas para mejorar la transparencia y eficiencia del proceso legislativo.

Artículo 4°. *Unidad de Análisis Económico y Presupuestal del Congreso de la República.* El Congreso contará con una Unidad de Análisis Económico y Presupuestal como un organismo técnico con el fin de darle información independiente y basada en criterios técnicos para la toma de decisiones en materia económica, fiscal y presupuestal. Esta Unidad estará adscrita a la Junta Directiva del Congreso.

Artículo 5°. *Funciones de la Unidad de Análisis Económico y Presupuestal.* Serán funciones de la Unidad de Análisis Económico las siguientes:

5.1 Realizar proyecciones económicas que permitan verificar y discutir los fundamentos y los objetivos macroeconómicos del proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación.

5.2 Analizar las propuestas y análisis de las iniciativas legislativas con el fin de calcular su impacto económico y fiscal.

5.3 Realizar análisis de seguimiento sobre la ejecución presupuestaria y la calidad del gasto público, así como consideraciones sobre el impacto del mismo.

5.4 Realizar proyecciones macroeconómicas de corto, mediano y largo plazo que permitan contrastar la información del Ejecutivo.

5.5 Realizar seguimiento a la ejecución presupuestal de las políticas públicas con el fin de determinar la implementación de políticas públicas y facilitar el control político del Congreso.

5.6 Elaborar documentos de análisis a solicitud de las mesas directivas de las corporaciones y de las comisiones.

5.7 Colaborar en los procesos de control político que sobre aspectos económicos y presupuestales adelante el Congreso de la República, en particular mediante el análisis de los informes puestos a consideración del Congreso.

5.8 Contratar estudios con universidades o centros académicos en materias cuya especificidad amerite el trabajo de expertos que no se encuentren en la planta de personal de la Unidad.

5.9 Aquellas otras que en relación con su objeto sean asignadas por las Mesas Directivas del Congreso.

Parágrafo. Para el ejercicio de sus funciones la Unidad contará con el apoyo del Banco de la República, la Contraloría General y el Gobierno Nacional, especialmente el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación. Estos últimos tendrán la obligación de generar un mecanismo para garantizar el acceso en tiempo real a la información presupuestal y económica del gobierno nacional.

Las solicitudes realizadas por la Unidad serán obligatorias para las organizaciones públicas que sean requeridas.

Artículo 6°. *Del Director y Equipo de la Unidad de Análisis Económico y Presupuestal.* La Unidad de Análisis Económico y Presupuestal contará con un director que será elegido para periodos de 4 años por

la Mesa Directiva del Congreso de la República de terna enviada por la Junta Directiva del Banco de la República.

El director de la Unidad será un profesional en el área de la economía, la administración o las finanzas con mínimo doctorado en alguna de esas áreas y una experiencia superior a diez años. El salario del director de la Unidad será igual al del Secretario General de la Cámara de Representantes.

Parágrafo 1°. Una vez sancionada la presente ley, la Junta Directiva contará con un plazo de 4 meses con el fin de hacer un proceso de preselección y escoger los candidatos que serán enviados al Congreso. Una vez recibida la terna, la Mesa Directiva del Congreso contará con un plazo de un mes para designar al titular, quien empezará a ejercer sus funciones un mes después de su selección. Este procedimiento se repetirá cada 4 años entre el mes de julio y el mes de diciembre del último periodo legislativo, o en caso de renuncia del director al momento de la renuncia. El primer director tomará posesión de su cargo durante el mes de enero de 2014 con el fin de ayudar en el proceso de estructuración de la unidad.

Parágrafo 2°. En caso de renuncia, quien sea escogido lo será para terminar el periodo de quien había sido inicialmente escogido.

Artículo 7°. *Estructura de la Unidad de Análisis Económico y Presupuestal.* La Unidad contará con una planta de personal autónoma cuyos miembros serán escogidos por concurso de méritos. Sin perjuicio de que su planta se amplíe luego de la elaboración de los respectivos estudios técnicos, la estructura de la Unidad estará compuesta al menos de la siguiente manera:

2 subdirecciones, así:

**Subdirección de análisis macroeconómico.** Tendrá a su cargo, entre otros, analizar los supuestos macroeconómicos de las iniciativas gubernamentales, la evolución de las finanzas públicas, el impacto de las iniciativas legislativas en materia de equidad y redistribución del ingreso, la consistencia del plan nacional de desarrollo y aquellas que le asigne la mesa directiva del Congreso.

**Subdirección de análisis presupuestal y gasto público.** Tendrá a su cargo, entre otros, proveer análisis sobre el proyecto anual de presupuesto, establecer mecanismos para realizar seguimiento sobre la ejecución del mismo y ayudar a cuantificar el costo de las iniciativas legislativas tanto del gobierno nacional como del Congreso de la República.

Cada subdirección contará con un subdirector escogido por concurso de méritos, escogido para periodos de 4 años con una remuneración igual a la del subsecretario general del Senado. Cada subdirector deberá ser un profesional en el área de la economía, la administración o las finanzas con un mínimo de maestría y una experiencia superior a cinco años.

Cada subdirección tendrá una planta de personal de cómo mínimo 6 asesores del máximo grado existente en el Senado.

Artículo 8°. *Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.* El Congreso de la República contará con una Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa con el fin de apoyar la labor del Congreso de la República y de dar a los parlamentarios elementos de juicio sobre los proyectos que se

presenten a consideración del Congreso, su constitucionalidad y la técnica legislativa de los mismos. Esta Unidad estará adscrita a la Junta Directiva del Congreso.

Artículo 9°. *Del Director de la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.* La Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa tendrá un director elegido para un periodo de 4 años por la Mesa Directiva del Congreso de la República de terna enviada por la Corte Constitucional.

El director de la Unidad será un profesional del área del Derecho con al menos doctorado en derecho constitucional, derecho público, derecho administrativo o derecho parlamentario y una experiencia superior a diez años. El salario del director de la Unidad será igual al del secretario general de la Cámara de Representantes.

Parágrafo 1°. Una vez sancionada la presente ley, la Corte Constitucional contará con un plazo de 4 meses con el fin de hacer un proceso de preselección y escoger los candidatos que serán enviados al Congreso. Una vez recibida la terna, la Mesa Directiva del Congreso contará con un plazo de un mes para designar al titular, quien empezará a ejercer sus funciones un mes después de su selección. Este procedimiento se repetirá cada 4 años entre el mes de julio y el mes de diciembre del último periodo legislativo, o en caso de renuncia del director al momento de la renuncia. El primer director tomará posesión de su cargo durante el mes de enero de 2014 con el fin de ayudar en el proceso de estructuración de la unidad.

Parágrafo 2°. En caso de renuncia, quien sea escogido lo será para terminar el periodo de quien había sido inicialmente escogido.

Artículo 10. *Funciones de la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.* Serán funciones de la Unidad las siguientes:

10.1. Conceptualizar sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que se presenten a consideración del Congreso de la República.

10.2. Examinar los proyectos puestos en consideración del Congreso para determinar el tipo de ley y realizar las recomendaciones pertinentes sobre su trámite.

10.3. Realizar, por solicitud de las mesas directivas de las comisiones, análisis de las ponencias presentadas con el fin de emitir un concepto sobre la constitucionalidad de los contenidos de las iniciativas.

10.4. Elaborar a solicitud de las mesas directivas de las corporaciones análisis de los proyectos de ley que vayan a ser sometidos a consideración de las plenarios.

10.5. Elaborar estudios sobre las objeciones presidenciales a los proyectos de ley.

10.6. Elaborar los manuales de técnica legislativa para la formulación y trámite de los proyectos con el fin de que sean adoptados mediante actos administrativos de la Junta Directiva del Congreso.

10.7. Elaborar recomendaciones con el fin de mejorar la calidad de las leyes en cuanto a su formación y trámite.

10.8. Aquellas otras que en razón de su naturaleza le sean asignadas por la Mesa Directiva del Congreso.

Artículo 11. *Estructura de la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.* La Unidad contará con una planta de personal autónoma cuyos miembros serán escogidos por concurso de méritos. Sin perjuicio de que su planta se amplíe luego de la elaboración de los respectivos estudios técnicos, la estructura de la Unidad estará compuesta al menos de la siguiente manera:

2 subdirecciones, así:

Subdirección de Análisis Constitucional. Esta subdirección tendrá a su cargo, entre otras, las siguientes funciones: análisis de constitucionalidad de los proyectos de ley, determinación del tipo de ley y requisitos de trámite, compilación de la jurisprudencia constitucional en materia de trámite legislativo.

Subdirección de Técnica Legislativa. Esta subdirección tendrá a su cargo, entre otras, las siguientes funciones: elaborar los manuales de técnica legislativa del Congreso de la República, elaboración de guías para la preparación de proyectos de ley, ayudar a mejorar la calidad técnica de los proyectos que sean remitidos a su consideración.

Cada subdirector tendrá los siguientes requisitos: profesional en el área del derecho con maestría en derecho constitucional, derecho público o derecho parlamentario, con experiencia de mínimo 5 años. Serán escogidos mediante concurso público por las mesas directivas para periodos de cuatro años y tendrán una remuneración igual a la del subsecretario general del Senado.

Cada subdirección tendrá una planta de personal de cómo mínimo 6 asesores del máximo grado existente en el Senado.

Artículo 12. *Disposiciones comunes a la Unidad de Análisis Económico y Presupuestal y a la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica Legislativa.*

**Prelación de las solicitudes.** Las solicitudes y estudios que serán realizados por las unidades de análisis económico y presupuestal y de análisis constitucional y técnica legislativa serán requeridas exclusivamente por la Mesa directiva del Congreso, la cual las canalizará de acuerdo con el siguiente orden de prioridades:

Solicitudes de la mesa directiva de cada corporación.

Solicitudes de las mesas directivas de cada una de las comisiones de Senado y Cámara.

Solicitudes de las bancadas parlamentarias, con prelación de las solicitudes de los voceros de la oposición.

**Presupuesto.** El presupuesto de las unidades se encontrará de manera independiente, y separado dentro de los ítems que componen el presupuesto general del Congreso. Dicho presupuesto contemplará recursos tanto para funcionamiento como para la que contemple tanto el funcionamiento como recursos de inversión para la contratación de estudios. El presupuesto de la Unidad de Análisis Económico y Presupuestal se ejecutará a través de la Cámara de Representantes y el Presupuesto de la Unidad de Análisis Constitucional y Técnica legislativa a través del Senado de la República sin que ello constituya una merma de su independencia técnica.

**Participación en política.** Los miembros de las unidades de apoyo son personal de carácter técnico y no podrán participar en política ni actividades parti-

darias. De manera distinta, los miembros de las unidades de trabajo legislativo, quienes por ser personal de selección política sí pueden participar en actividades proselitistas y partidarias.

Artículo 13. *Centro de Estudios Parlamentarios.* Créase en la Escuela Superior de Administración Pública el Centro de Estudios Parlamentarios con el fin de que elabore estudios sobre la composición y trabajo del Congreso colombiano. El Centro de Estudios Parlamentarios atenderá las recomendaciones que la Junta Directiva del Congreso o los cuerpos asesores realicen con el fin de conocer y mejorar el trabajo parlamentario. El Centro podrá hacer recomendaciones al Congreso con base en los estudios realizados y asimismo promoverá el intercambio de conocimiento y experiencias con otros congresos de diversos países, especialmente latinoamericanos.

Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de ley, sin modificaciones; el día 12 de junio de 2013; según consta en el Acta número 49 de esa misma fecha. Así mismo, fue anunciado para discusión y votación entre otras fechas el día 6 de junio de 2013, según consta en el Acta número 48 de esa misma fecha.

El Secretario,

*Emiliano Rivera Bravo,*  
Comisión Primera Constitucional.

**CONTENIDO**

Gaceta número 855 - Miércoles, 23 de octubre de 2013

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTOS DE LEY**

Págs.

Proyecto de ley número 134 de 2013 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica). .....	1
---	---

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 093 de 2013 Cámara, por la cual se modifica la Ley 648 de 2001. ....	15
Informe de ponencia para segundo debate, Texto propuesto y Texto aprobado en primer debate en la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 200 de 2012 Cámara, por medio de la cual se dictan normas para la modernización del Congreso y la modificación del régimen de Comisiones.....	21