



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 565

Bogotá, D. C., jueves, 4 de agosto de 2016

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 54 DE 2015 SENADO, 267 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales del país, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., agosto de 2016

Doctor

Telésforo Pedraza Ortega

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, 267 de 2016 Cámara**, por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales del país, y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación como ponentes, hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, por medio del presente rendimos informe de **ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, 267 de 2016 Cámara**, por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales del país, y se dictan otras disposiciones, con el fin de que se ponga a consideración, para discusión de la honorable Cámara de Representantes.

La ponencia consta de cuatro (4) títulos, así:

#### I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

#### II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

#### III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

#### IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

#### V. PROPOSICIÓN

#### I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como finalidad entregar un reconocimiento a la actividad constitucional y legal que desarrollan los miembros de las Juntas Administradoras Locales, para lo cual se modifica el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 “*por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*” y los artículos 120 y 140 de la Ley 136 de 1994 “*por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”.

#### II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 18 de agosto de 2015, se radicó en la Secretaría General del Senado, el **Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado**, por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales del país, y se dictan otras disposiciones, a iniciativa de los siguientes Congresistas: Honorables Senadores: *Alexánder López Maya, Carlos Fernando Motoa, Doris Clemencia Vega, Eduardo Enriquez Maya, Fernando Tamayo Tamayo, Horacio Serpa Uribe y Manuel Enrique Rosero.*

La iniciativa fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 603 del 20 agosto de 2015. Por competencia y contenido se remitió a la Comisión Primera del Senado de la República, que, conforme a la Ley 3ª de 1992, determina que este tipo de asuntos los conoce dicha célula legislativa.

Por designación de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, fueron nombrados como ponentes los honorables Senadores: *Doris Vega Quiroz, Paloma Valencia, Claudia López, Alexánder López, Carlos Motoa, Horacio Serpa Uribe, Eduardo Enriquez Maya, Manuel Enrique Rosero.*

La ponencia para primer debate fue radicada el 22 de septiembre de 2015 y aprobada el 1º de diciembre de 2015 por unanimidad de los miembros de la Comisión.

Se presentaron cambios en el artículo 2°, mediante la adición de dos párrafos, los cuales armonizan lo estipulado en el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012.

Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado	Informe de ponencia para primer debate Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado
<p>Artículo 2°. El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, se modifica y adiciona, quedando así:  <b>Artículo 42. Juntas Administradoras Locales.</b> En cada una de las Comunas o Corregimientos habrá una Junta Administradora Local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el periodo del Alcalde y de los Concejos Municipales.                      Los municipios podrán establecer por iniciativa del Alcalde Municipal, mediante acuerdo de sus respectivos Concejos, el pago de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales por asistencia a sesiones plenarias y a comisiones.  <b>Parágrafo.</b> La fuente de ingresos de la cual se genera la financiación de los honorarios debe ser de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto.  <b>Parágrafo 2°.</b> En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000), los Alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal. En materia pensional los miembros de las Juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá suscribirle una póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994. Las Juntas Administradoras Locales tendrán hasta 80 sesiones ordinarias y 20 extraordinarias en el año; la ausencia injustificada en cada periodo mensual de sesiones a por lo menos a la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de la Junta Administradora Local de los beneficios contemplados en el presente artículo. Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluyan el periodo respectivo.</p>	<p>Artículo 2°. El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, se modifica y adiciona, quedando así:  <b>Artículo 42. Juntas Administradoras Locales.</b> En cada una de las Comunas o Corregimientos habrá una Junta Administradora Local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el periodo del Alcalde y de los Concejos Municipales.                      Los municipios podrán establecer por iniciativa del Alcalde Municipal, mediante Acuerdo de sus respectivos Concejos, el pago de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales por asistencia a sesiones plenarias y a comisiones.  <b>Parágrafo 1°.</b> La fuente de ingresos de la cual se genera la financiación de los honorarios debe ser de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto.  <b>Parágrafo 2°.</b> En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000), los Alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal. En materia pensional los miembros de las Juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá suscribirle una póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994. Las Juntas Administradoras Locales tendrán hasta 80 sesiones ordinarias y 20 extraordinarias en el año; la ausencia injustificada en cada periodo mensual de sesiones a por lo menos a la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de la Junta Administradora Local de los beneficios contemplados en el presente artículo. Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluyan el periodo respectivo.</p>

Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado	Informe de ponencia para primer debate Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado
	<p><b>Parágrafo 3°.</b> En los Concejos de Gobierno Municipal, deberá convocarse al representante de las Juntas Administradoras Locales, escogido por estas entre sus presidentes, quien tendrá derecho a voz.</p>

La ponencia para segundo debate fue aprobada el 1° de junio de 2016 por unanimidad de los miembros de la plenaria, los cambios realizados, se presentaron en relación al inciso segundo del artículo dos y consistió en establecer una base para el pago de honorarios los cuales no podrán ser más de dos Unidades de Valor Real por sesión, es decir a precios del 2016 y teniendo en cuenta la UVT<sup>1</sup> fijada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el pago de honorarios por sesión sería máximo de cincuenta y nueve mil quinientos seis pesos (\$59.506).

En relación al parágrafo 2° se faculta a los alcaldes para que puedan financiar con los recursos de libre destinación la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles.

Informe de ponencia para primer debate Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado	Informe de ponencia para segundo debate Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado
<p>Artículo 2°. El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, se modifica y adiciona, quedando así:  <b>Artículo 42. Juntas Administradoras Locales.</b> En cada una de las Comunas o Corregimientos habrá una Junta Administradora Local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el periodo del Alcalde y de los Concejos Municipales.                      Los municipios podrán establecer por iniciativa del <b>Alcalde Municipal</b>, mediante Acuerdo de sus <b>respectivos</b> Concejos, el pago de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales por asistencia a sesiones plenarias y a comisiones.</p>	<p>Artículo 2°. El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, se modifica y adiciona, quedando así:  <b>Artículo 42. Juntas Administradoras Locales.</b> En cada una de las Comunas o Corregimientos habrá una Junta Administradora local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el periodo del Alcalde y de los Concejos Municipales.                      Los municipios, <b>según su situación fiscal</b>, podrán establecer por iniciativa de sus Alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos, honorarios <b>hasta por dos (2) Unidades de Valor Tributario UVT</b>, a los miembros de las Juntas Administradoras Locales por asistencia a las sesiones plenarias y a Comisiones, <b>por el máximo de sesiones previsto en esta ley.</b></p>
<p><b>Parágrafo 1°.</b> La fuente de ingresos de la cual se genera la financiación de los honorarios debe ser de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto.  <b>Parágrafo 2°.</b> En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000), los Alcaldes <b>garantizarán</b> la seguridad social en</p>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> La fuente de ingresos de la cual se genera la financiación de los honorarios debe ser de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto.  <b>Parágrafo 2°.</b> En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000), los Alcaldes <b>podrán financiar con sus recursos</b></p>

<sup>1</sup> **Resolución número 000115 (6 nov 2015)**, Por la cual se fija el valor de la Unidad de Valor Tributario (UVT) aplicable para el año 2016. Artículo 1°. Valor de la Unidad de Valor Tributario (UVT). Fijase en veintinueve mil setecientos cincuenta y tres pesos (\$29.753) el valor de la Unidad de Valor Tributario (UVT), que registró durante el año 2016.

Informe de ponencia para primer debate Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado	Informe de ponencia para segundo debate Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado
<p>en salud y riesgos laborales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal. En materia pensional los miembros de las Juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá suscribirle una póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.</p>	<p><u>de libre destinación</u> la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal. En materia pensional los miembros de las juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá suscribirle una Póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.</p>
<p>Las Juntas Administradoras Locales tendrán hasta 80 sesiones ordinarias y 20 extraordinarias en el año; la ausencia injustificada en cada periodo mensual de sesiones a por lo menos a la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de la Junta Administradora Local de los beneficios contemplados en el presente artículo. Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluyan el periodo respectivo.</p>	<p>Las Juntas Administradoras Locales tendrán hasta 80 sesiones ordinarias y 20 extraordinarias en el año; la ausencia injustificada en cada periodo mensual de sesiones a por lo menos a la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de la Junta Administradora Local de los beneficios contemplados en el presente artículo. Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluyan el periodo respectivo.</p>
<p><b>Parágrafo 3º.</b> En los Concejos de Gobierno Municipal, deberá convocarse al representante de las Juntas Administradoras Locales, escogido por estas entre sus presidentes, quien tendrá derecho a voz.</p>	<p><b>Parágrafo 3º.</b> En los Concejos de Gobierno Municipal, deberá convocarse al representante de las Juntas Administradoras Locales, escogido por estas entre sus presidentes, quien tendrá derecho a voz.</p>

El 8 de junio del 2016, fue radicado en la Secretaría de la Cámara de Representantes el texto definitivo aprobado en sesión plenaria Senado al Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado publicado en la *Gaceta del Congreso* número 362 de 2016 y el 22 de julio de 2016 fuimos nombrados ponentes.

#### • Estudio del proyecto de ley

Al respecto es pertinente resaltar que la Corte Constitucional, se pronunció sobre el tema, en la Sentencia C-715 de 1998 Magistrado Ponente Alfredo Beltrán Sierra, donde se estimó que el inciso segundo del artículo 119 de la Ley 136 de 1994, según el cual “los miembros de las Juntas Administradoras Locales cumplirán sus funciones *ad honórem*”, era exequible, aclarando que el congreso en el marco de sus funciones constitucionales y legales es el llamado a modificar lo relacionado con los honorarios de los miembros de las juntas Administradoras locales.

“Por otra parte, se observa por la Corte que el artículo 320 de la Constitución Nacional, autoriza al legislador para “establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administra-

ción”, norma esta de la cual no ha hecho utilización el Congreso Nacional para disponer que en algunos municipios tengan remuneración los miembros de las Juntas Administradoras Locales habida consideración de su número de habitantes, sus recursos presupuestales y la complejidad de la labor que, entonces, surja para esos entes de elección popular, posibilidad legislativa que queda abierta hacia el futuro, sin que ahora pueda aducirse una inexecutable por omisión. (Subrayado fuera de texto). (Sentencia C 715 de 1998).

Por otro lado, la disposición pretendida en el proyecto de ley, desde nuestro punto de vista genera un aumento de la participación, Rachid Náder, menciona:

*“En el caso de los entes territoriales, la descentralización de funciones de orden local deriva su razón de ser en la correspondiente posibilidad de generar un proceso de participación ciudadana, en el cual la ciudadanía sectorizada, a razón de la circunscripción territorial dentro de la cual ejercería su competencia funcional el ente descentralizado, tendría mayores y más pertinentes espacios de participación en virtud de su menor dimensión numérica. Se podría establecer, en función del anterior argumento, que a mayor descentralización administrativa mayor posibilidad de participación ciudadana, por lo que en términos matemáticos la segunda variable sería directamente proporcional a la primera”.* (Náder, 2013).

De este modo el autor citando a Manrique Reyes resalta que:

*“Los municipios extensos deben tener cuerpos a través de los cuales se puedan expresar las necesidades populares y, que por su contacto con los problemas y con las personas, están en mejor condición para resolver muchas de las cosas que generalmente no se solucionan con el burocratismo, el papeleo y la distancia entre los administrados y los centros de decisión. Así mismo en nuestro país existen municipios rurales geográficamente muy extensos, y en ellos hay poblamientos menores, tales como caseríos, corregimientos o inspecciones, donde se puede adoptar formas de gobierno comunitario democrático”.* (Manrique, 1995).

#### • Honorarios

En relación a los honorarios que percibirían los ediles y haciendo una proyección tomando como base el valor de la UVT al año 2016 y bajo en supuesto que los ediles sesionaran 80 días al año (artículo segundo inciso segundo del proyecto de ley), los honorarios de cada miembro serían de:

Valor de la UVT año 2016 =	<b>\$29.753</b>
Valor de dos UVT año 2016 =	<b>\$59.506</b>
Honorarios por 80 sesiones =	<b>\$4.760.480</b>
Honorarios mensuales =	<b>\$396.707</b>

### III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Aunque nos encontramos de acuerdo que el proyecto de ley bajo estudio debe continuar su trámite en el Congreso de la República, es nuestra obligación presentarle a los honorables integrantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, varias propuestas de ajustes en algunos artículos, que consideramos son necesarios luego de conocer las observaciones y las implicaciones que esta propuesta conlleva. Las consideraciones son las siguientes:

**Artículo 2º.** El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, se modifica y adiciona, quedando así:

**Artículo 42. Juntas Administradoras Locales.** En cada una de las Comunas o Corregimientos habrá una Junta Administradora local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el periodo del Alcalde y de los Concejos Municipales. **Los municipios, por iniciativa de sus Alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos, establecerán el número de ediles por cada corregimiento o comuna.**

**Los municipios, cuya población sea superior a cien mil (100.000), establecerán el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales, los municipios con una población inferior a cien mil (100.000) podrán establecer el pago de honorario a los miembros de las juntas administradoras locales.**

**Los honorarios se establecerán a iniciativa el alcalde y mediante acuerdo de los Concejos municipales, hasta por dos (2) Unidades de Valor Tributario (UVT), por asistencia a las sesiones plenarias y a Comisiones, por el máximo de sesiones previsto en esta ley.**

El texto del proyecto de ley aprobado en el Senado de la República, establece el reconocimiento de honorarios para los ediles será a discrecionalidad del municipio, por lo cual es pertinente la disposición ya que la mayoría de municipios del país, especialmente los de categoría 6 y 5 no presentan un porcentaje significativo de ingresos propios, sumado al hecho que muchos se encuentran en riesgo fiscal.

Caso contrario se presenta con los municipios con más de 100.000 habitantes los cuales representan un buen desempeño fiscal y los recursos por ingresos propios son, presentan un porcentaje significativo.

**Parágrafo segundo del artículo 2º.** El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, se modifica y adiciona, quedando así:

**Parágrafo 2º.** En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000), los Alcaldes **podrán financiar con sus recursos de libre destinación garantizarán** la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal. En materia pensional los miembros de las juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá suscribirle una Póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

Las Juntas Administradoras Locales tendrán hasta 80 sesiones ordinarias y 20 extraordinarias en el año; la ausencia injustificada en cada período mensual de sesiones a por lo menos a la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de la Junta Administradora Local de los beneficios contemplados en el presente artículo.

Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluyan el período respectivo.

El texto del proyecto de ley aprobado en el Senado de la República, establece que para los municipios con más de 100.000 Habitantes, los alcaldes podrán financiar la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, el cambio propuesto está dirigido a hacer obligatorio el deber de garantizar la seguridad social de los ediles de estos municipio, a su vez permite evitar un retroceso en esta materia, ya que el Congreso de la Rep-

pública al aprobar la Ley 1551 del 2012 estableció que la seguridad social de los ediles en estos municipios debería ser garantizada por los alcaldes.

En revisión de las proyecciones poblacionales del DANE<sup>2</sup>, para el año 2016, los municipios con más de 100.000 habitantes son:

Nº	Departamento	Municipio	Población a 2016
1	Antioquia	Medellín	2.486.723
2	Antioquia	Apartadó	183.716
3	Antioquia	Bello	464.614
4	Antioquia	Caucasia	114.902
5	Antioquia	Envigado	227.644
6	Antioquia	Itagüí	270.903
7	Antioquia	Rionegro	122.231
8	Antioquia	Turbo	163.525
9	Atlántico	Barranquilla	1.223.616
10	Atlántico	Malambo	123.265
11	Atlántico	Soledad	632.183
12	Bolívar	Cartagena	1.013.389
13	Bolívar	Magangué	123.833
14	Boyacá	Tunja	191.924
15	Boyacá	Duitama	113.105
16	Boyacá	Sogamoso	112.790
17	Caldas	Manizales	397.466
18	Caquetá	Florencia	175.407
19	Cauca	Popayán	280.054
20	Cesar	Valledupar	463.219
21	Córdoba	Montería	447.668
22	Córdoba	Lorica	119.061
23	Córdoba	Tierralta	102.348
24	Cundinamarca	Chía	129.652
25	Cundinamarca	Facatativá	134.522
26	Cundinamarca	Fusagasugá	137.164
27	Cundinamarca	Girardot	105.701
28	Cundinamarca	Soacha	522.442
29	Cundinamarca	Zipaquirá	124.376
30	Chocó	Quibdó	115.907
31	Casanare	Yopal	142.979
32	Huila	Neiva	344.026
33	Huila	Pitalito	128.263
34	La Guajira	Riohacha	268.712
35	La Guajira	Maicao	159.675
36	La Guajira	Manaure	108.006
37	La Guajira	Uribe	180.385
38	Magdalena	Santa Marta	491.535
39	Magdalena	Ciénaga	104.617
40	Meta	Villavicencio	495.227
41	Nariño	Pasto	445.409
42	Nariño	Ipiales	141.863
43	Nariño	San Andrés de Tumaco	203.971
44	Norte de Santander	Cúcuta	656.380
45	Quindío	Armenia	298.199
46	Risaralda	Pereira	472.000
47	Risaralda	Dosquebradas	200.832
48	Santander	Bucaramanga	528.269
49	Santander	Barrancabermeja	191.704
50	Santander	Floridablanca	266.049
51	Santander	Girón	185.314
52	Santander	Piedecuesta	152.707
53	Sucre	Sincelejo	279.031

<sup>2</sup> La información fue tomada de las proyecciones del DANE.

N°	Departamento	Municipio	Población a 2016
54	Tolima	Ibagué	558.805
55	Valle del Cauca	Cali	2.394.925
56	Valle del Cauca	Buenaventura	407.675
57	Valle del Cauca	Guadalajara de Buga	115.026
58	Valle del Cauca	Cartago	132.959
59	Valle del Cauca	Jamundí	122.071
60	Valle del Cauca	Palmira	306.706
61	Valle del Cauca	Tuluá	214.095
62	Valle del Cauca	Yumbo	119.932

De los cuales el 25% presenta una situación fiscal solvente y el 63% una situación fiscal sostenible.

En relación al porcentaje de ingresos corrientes que corresponden a recursos propios el 89% de estos municipios presentan un porcentaje superior al 70%. Lo cual permitiría el pago de honorarios sin que esto afecte la situación financiera de los municipios con más de 100.000 habitantes.

De los municipios con más de 100.000 habitantes solo tienen ediles en sus comunas, o corregimientos, 42 municipios clasificados por las siguientes categorías:

#### 12 municipios de Categoría 1:

Departamento	Municipio	Población 2016	Categoría
Antioquia	Bello	464.614	1
Antioquia	Itagüí	270.903	1
Atlántico	Barranquilla	1.223.616	1
Bolívar	Cartagena	1.013.389	1
Caldas	Manizales	397.466	1
Meta	Villavicencio	495.227	1
Risaralda	Pereira	472.000	1
Risaralda	Dosquebradas	200.832	1
Santander	Barrancabermeja	191.704	1
Tolima	Ibagué	558.805	1
Valle del Cauca	Palmira	306.706	1
Valle del Cauca	Yumbo	119.932	1

#### 8 municipios de Categoría 2:

Departamento	Municipio	Población 2016	Categoría
Antioquia	Rionegro	122.231	2
Cesar	Valledupar	463.219	2
Cundinamarca	Soacha	522.442	2
Magdalena	Santa Marta	491.535	2
Nariño	Pasto	445.409	2
Quindío	Armenia	298.199	2
Valle del Cauca	Buenaventura	407.675	2
Valle del Cauca	Guadalajara de Buga	115.026	2

#### 7 municipios de Categoría 3:

Departamento	Municipio	Población 2016	Categoría
Boyacá	Duitama	113.105	3
Caquetá	Florencia	175.407	3
Cauca	Popayán	280.054	3
Cundinamarca	Fusagasugá	137.164	3
Cundinamarca	Girardot	105.701	3
Huila	Neiva	344.026	3
Casanare	Yopal	142.979	3

#### 5 municipios de Categoría 4:

Departamento	Municipio	Población 2016	Categoría
Antioquia	Apartadó	183.716	4
Cundinamarca	Zipaquirá	124.376	4

Departamento	Municipio	Población 2016	Categoría
La Guajira	Riohacha	268.712	4
La Guajira	Maicao	159.675	4
Nariño	San Andrés de Tumaco	203.971	4

#### 3 municipios de Categoría 5:

Departamento	Municipio	Población 2016	Categoría
Huila	Pitalito	128.263	5
Sucre	Sincelejo	279.031	5
Valle del Cauca	Cartago	132.959	5

#### 3 municipios de Categoría 6:

Departamento	Municipio	Población 2016	Categoría
Bolívar	Magangué	123.833	6
Chocó	Quibdó	115.907	6
Magdalena	Ciénaga	104.617	6

#### 4 municipios de Categoría Especial:

Departamento	Municipio	Población 2016	Categoría
Antioquia	Medellín	2.486.723	E
Norte de Santander	Cúcuta	656.380	E
Santander	Bucaramanga	528.269	E
Valle del Cauca	Cali	2.394.925	E

Lo anterior muestra que el 68% de los municipios con más de 100.000 habitantes en Colombia tienen ediles y garantizan la seguridad social de los mismos, y en el caso de los municipios de Categoría 6 solo es el 5% de los municipios con más de 100.000 habitantes.

Por otro lado, solo el 6% de los municipios en Colombia tienen juntas administradoras locales en la actualidad.

**Parágrafo 3º. En los Concejos de Gobierno Municipal, deberá convocarse al representante de las Juntas Administradoras Locales, escogido por estas entre sus presidentes, quien tendrá derecho a voz.**

En atención a que las juntas administradoras están facultadas por la Constitución en artículo 318 para:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.

2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.

3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.

5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

En este sentido, no se hace necesario que las mismas a través de sus representantes, tengan derecho a voz en el concejo, ya que sus funciones permiten y garantizan la participación en los asuntos propios de la entidad territorial para este caso el municipio.

Artículo 3°. El artículo 120 de la Ley 136 de 1994, quedará así:  
**Artículo 120. Actos de las juntas administradoras locales.** Los actos administrativos de las juntas administradoras locales se les denominarán acuerdos comunales, ~~que serán de obligatorio cumplimiento de los ciudadanos pertenecientes a la respectiva jurisdicción o circunscripción electoral, de acuerdo a las limitaciones de ley, y a la reglamentación que para tal fin expida el Gobierno nacional.~~  
**Parágrafo. Los Acuerdos Comunales llevarán la firma del Presidente y el Secretario, con la aprobación del Alcalde Municipal y tendrán fuerza vinculante para todas las autoridades municipales.**

Se propone entonces que la eliminación de la disposición que busca que los acuerdos comunales sean de obligatorio cumplimiento de los ciudadanos pertenecientes a la respectiva jurisdicción o circunscripción electoral, ya que no es fácil delimitar el grado de jurisdicción de las juntas administradoras locales en municipios que en su mayoría son rurales.

Por otro lado, la redacción como se propone estaría dando funciones similares a las del alcalde y al concejo municipal, desnaturalizando la función de las juntas administradoras locales, las cuales están dadas a la participación ciudadana y la representación de los intereses de la comunidad.

Por último se propone eliminar el parágrafo que busca que los acuerdos comunales tengan fuerza vinculante para todas las autoridades municipales, ya que esto podría llegar a afectar el plan de gobierno del alcalde e incluso las disposiciones del concejo en diferentes materias.

Artículo 4°. El artículo 140 de la Ley 136 de 1994, quedará así:  
**Artículo 140. Iniciativa ante las juntas administradoras locales.** Los corregidores podrán presentar proyectos de acuerdo comunal y propuestas ante las respectivas juntas administradoras locales, en relación con los asuntos de competencia de ~~estas éstas.~~  
 Los miembros de las juntas administradoras locales también podrán presentar proyectos de acuerdo comunal, proponer y debatir todos los temas que les sean pertinentes, así como, ejercer el control político en la comuna o corregimiento respectivo, sin perjuicio de lo que la Constitución y la ley consagran y establecen en materia de mecanismos de participación ciudadana.

Solo se hace un cambio en redacción.

**IV. MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 54 DE 2015 SENADO, 267 DE 2016 CÁMARA,** por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales del país, y se dictan otras disposiciones.

Texto definitivo plenaria de Senado	Texto propuesto Comisión Primera Cámara
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene como finalidad reconocer la actividad constitucional y legal que desarrollan los miembros de las juntas administradoras locales, autorizando a los alcaldes el pago de honorarios, y regulándoles su funcionamiento, exceptuándose lo ya establecido para Bogotá, Distrito Capital, en el Decreto número 1421 de 1993 y sus demás normas reglamentarias.	<b>QUEDA IGUAL</b>

Texto definitivo plenaria de Senado	Texto propuesto Comisión Primera Cámara
Artículo 2°. El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, se modifica y adiciona, quedando así: <b>Artículo 42. Juntas administradoras locales.</b> En cada una de las comunas o Corregimientos habrá una Junta Administradora local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el periodo del Alcalde y de los Concejos Municipales. <del>Los municipios, según su situación fiscal, podrán establecer por iniciativa de sus alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos, honorarios hasta por dos (2) Unidades de Valor Tributario (UVT), a los miembros de las juntas administradoras locales por asistencia a las sesiones plenarias y a Comisiones, por el máximo de sesiones previsto en esta ley.</del>	Artículo 2°. El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, se modifica y adiciona, quedando así: <b>Artículo 42. Juntas administradoras locales.</b> En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradora local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el periodo del alcalde y de los concejos municipales. <b>Los Municipios, por iniciativa de sus alcaldes y mediante acuerdo de sus concejos, establecerán el número de ediles por cada corregimiento o comuna.</b> <b>Los municipios, cuya población sea superior a cien mil (100.000), establecerán el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales, los municipios con una población inferior a cien mil (100.000) podrán establecer el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales.</b> <b>Los honorarios se establecerán</b> por iniciativa de sus alcaldes y mediante acuerdo de sus concejos municipales, hasta por dos (2) Unidades de Valor Tributario (UVT), por asistencia a las sesiones plenarias y a comisiones, por el máximo de sesiones previsto en esta ley. <b>Parágrafo 1°. La fuente de ingresos de la cual se genera la financiación de los honorarios debe ser de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto.</b> <b>Parágrafo 2°. En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000), los alcaldes <u>garantizarán</u> la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal.</b> En materia pensional los miembros de las juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá suscribirle una Póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994. Las Juntas Administradoras Locales tendrán hasta 80 sesiones ordinarias y 20 extraordinarias en el año; la ausencia injustificada en cada período mensual de sesiones a por lo menos


Texto definitivo plenaria de Senado	Texto propuesto Comisión Primera Cámara
<p>a la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de la Junta Administradora Local de los beneficios contemplados en el presente artículo. Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los Beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluyan el periodo respectivo.</p> <p><b>Parágrafo 3°. En los Concejos de Gobierno Municipal, deberá convocarse al representante de las Juntas Administradoras Locales, escogido por estas entre sus presidentes, quien tendrá derecho a voz.</b></p>	<p>a la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de la Junta Administradora Local de los beneficios contemplados en el presente artículo. Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluyan el periodo respectivo.</p> <p><b>Parágrafo 3°. En los Concejos de Gobierno Municipal, deberá convocarse al representante de las Juntas Administradoras Locales, escogido por estas entre sus presidentes, quien tendrá derecho a voz.</b></p>
<p>Artículo 3°. El artículo 120 de la Ley 136 de 1994, quedará así:</p> <p><b>Artículo 120. Actos de las Juntas Administradoras Locales.</b> Los Actos Administrativos de las Juntas Administradoras Locales se les denominarán Acuerdos Comunales; <b>que serán de obligatorio cumplimiento de los ciudadanos pertenecientes a la respectiva jurisdicción o circunscripción electoral; de acuerdo a las limitaciones de ley, y a la reglamentación que para tal fin expida el Gobierno nacional;</b></p> <p><b>Parágrafo. Los Acuerdos Comunales llevarán la firma del Presidente y el Secretario, con la aprobación del Alcalde Municipal y tendrán fuerza vinculante para todas las autoridades municipales.</b></p>	<p>Artículo 3°. El artículo 120 de la Ley 136 de 1994, quedará así:</p> <p><b>Artículo 120. Actos de las Juntas Administradoras Locales.</b> Los Actos Administrativos de las Juntas Administradoras Locales se les denominarán Acuerdos Comunales.</p>
<p>Artículo 4°. El artículo 140 de la Ley 136 de 1994, quedará así:</p> <p><b>Artículo 140. Iniciativa ante las Juntas Administradoras Locales.</b> Los corregidores podrán presentar proyectos de Acuerdo Comunal y propuestas ante las respectivas Juntas Administradoras Locales, en relación con los asuntos de competencia de <del>estas</del>.</p> <p>Los miembros de las juntas administradoras locales también podrán presentar proyectos de Acuerdo Comunal, proponer y debatir todos los temas que les sean pertinentes, así como, ejercer el control político en la Comuna o Corregimiento respectivo, sin perjuicio de lo que la Constitución y la ley consagran y establecen en materia de mecanismos de participación ciudadana.</p>	<p>QUEDA IGUAL</p>
<p>Artículo 5°. Lo no previsto en la presente ley, se regirá por las normas establecidas para el funcionamiento de los Concejos Municipales del país y la Ley 5ª de 1992.</p>	<p>QUEDA IGUAL</p>
<p>Artículo 6°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>QUEDA IGUAL</p>

V. PROPOSICIÓN


Respetuosamente nos permitimos proponer a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, **dar primer debate al Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, 267 de 2016 Cámara, por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,

Cordialmente,

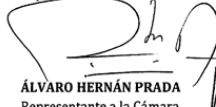


OSCAR SÁNCHEZ LEÓN (C)  
Representante a la Cámara

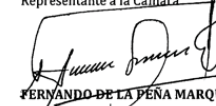


HUMPHREY ROA-SARMIENTO  
Representante a la Cámara

GERMÁN NAVAS TALERO  
Representante a la Cámara



ÁLVARO HERNÁN PRADA  
Representante a la Cámara



FERNANDO DE LA PEÑA MARQUEZ  
Representante a la Cámara

JOSÉ EDILBERTO CAICEDO  
Representante a la Cámara

ÁNGELICA LOZANO CORREA  
Representante a la Cámara

VI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY 54 DE 2015 SENADO, 267 DE 2016 CÁMARA

por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como finalidad reconocer la actividad constitucional y legal que desarrollan los miembros de las Juntas Administradoras Locales, autorizando a los alcaldes el pago de honorarios, y regulándoles su funcionamiento, exceptuándose lo ya establecido para Bogotá, Distrito Capital, en el Decreto número 1421 de 1993 y sus demás normas reglamentarias.

Artículo 2°. El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 se modifica y adiciona, quedando así:

**Artículo 42. Juntas Administradoras Locales.** En cada una de las Comunas o Corregimientos habrá una Junta Administradora Local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el periodo del Alcalde y de los Concejos Municipales.

Los municipios, por iniciativa de sus Alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos, establecerán el número de ediles por cada corregimiento o comuna.

Los municipios, cuya población sea superior a cien mil (100.000), establecerán el pago de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales, los municipios con una población inferior a cien mil (100.000) podrán establecer el pago de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales.

Los honorarios se establecerán a iniciativa del Alcalde y mediante acuerdo de los Concejos municipales, hasta por dos (2) Unidades de Valor Tributario UVT, por asistencia a las sesiones plenarias y a comisiones, por el máximo de sesiones previsto en esta ley.

**Parágrafo 1º.** La fuente de ingresos de la cual se genera la financiación de los honorarios debe ser de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto.

**Parágrafo 2º.** En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000), los Alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal. En materia pensional los miembros de las Juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá suscribirle una póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

Las Juntas Administradoras Locales tendrán hasta 80 sesiones ordinarias y 20 extraordinarias en el año; la ausencia injustificada en cada período mensual de sesiones a por lo menos a la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de la Junta Administradora Local de los beneficios contemplados en el presente artículo.

Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluya el periodo respectivo.

Artículo 3º. El artículo 120 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

**Artículo 120. Actos de las Juntas Administradoras Locales.** Los actos administrativos de las Juntas Administradoras Locales se les denominarán Acuerdos Comunales.

Artículo 4º. El artículo 140 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

Artículo 140. *Iniciativa ante las Juntas Administradoras Locales.* Los corregidores podrán presentar Proyectos de Acuerdo Comunal y propuestas ante las respectivas Juntas Administradoras Locales, en relación con los asuntos de competencia de estas.

Los miembros de las Juntas Administradoras Locales también podrán presentar proyectos de Acuerdo Comunal, proponer y debatir todos los temas que les sean pertinentes, así como, ejercer el control político en la comuna o corregimiento respectivo, sin perjuicio de lo que la Constitución y la ley consagran y establecen en materia de mecanismos de participación ciudadana.

Artículo 5º. Lo no previsto en la presente ley se regirá por las normas establecidas para el funcionamiento de los Concejos Municipales del país y la Ley 5ª de 1992.

Artículo 6º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Cordialmente,

OSCAR SÁNCHEZ LEÓN (E)  
Representante a la Cámara

HUMPHREY ROA SARMIENTO  
Representante a la Cámara

GERMÁN NAVAS TALERO  
Representante a la Cámara

JOSÉ EDILBERTO CAICEDO  
Representante a la Cámara

ÁLVARO HERNÁN PRADA  
Representante a la Cámara

ÁNGELICA LOZANO CORREA  
Representante a la Cámara

FERNANDO DE LA PEÑA MARQUEZ  
Representante a la Cámara

### Trabajos citados

Manrique, R. (1995). *El municipio después de la Constitución de 1991*. Cundinamarca : Edicundi.

Náder, R. (2013). *Las Juntas Administradoras Locales*. Obtenido de investigaciones.uniatlantico.edu.co: <http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/sipvua/media/PDF/Reflexiones/articulo4.pdf>

Sentencia C-715 de 1998 (Corte Constitucional, 25 de noviembre de 1998).

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 211 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano.*

### 1. OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 211 de 2016, tiene como objeto facultar a la Asamblea Departamental y al Gobernador del departamento de Casanare, para que dentro de sus competencias puedan transformar a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano (Unitrópico) de ser una Entidad de Derecho Privado de Participación Mixta a ser una Institución de Educación Superior de tipo Oficial.

### 2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El presente proyecto de ley, fue presentado por el Representante John Eduardo Molina Figueredo; cumple con lo establecido en el artículo 140 y 145 de la Ley 5ª de 1992.

El proyecto de ley fue radicado ante la Secretaría General el pasado 29 de marzo de 2016 y publicado en la *Gaceta del Congreso número 131 del 2016*.

En la Comisión Sexta de Cámara fueron designados los honorables Representantes *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Inés Cecilia López y Ciro Antonio Rodríguez Pinzón* como ponentes para el estudio y elaboración del informe de ponencia para primer debate.

Cumple jurídicamente con lo establecido en los artículos 150, 154, 157 y 158 de la Constitución Política.



El proyecto de ley fue discutido y aprobado en la sesión de la Comisión Sexta del 7 de junio de 2016; el proyecto no presentó modificación alguna.

### 3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 3.1. Antecedentes

La Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, es una Institución Universitaria domiciliada en la ciudad de Yopal, departamento del Casanare, que cuenta con una participación de diferentes entidades públicas que asciende al 96% de su patrimonio; el 4% restante son aportes de entidades privadas; lo que le ha permitido funcionar como una Institución de Educación Superior de tipo privado conforme a la Resolución número 1311 del 11 de junio de 2002, con la cual se le reconoció la personería jurídica como una Institución de Educación Superior con el carácter de Institución Universitaria.

Desde sus inicios en el año 2000, la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano estipuló en sus Estatutos que sería creada como una asociación de utilidad común, sin ánimo de lucro, de participación mixta y como una institución universitaria privada de educación superior, que acreditara su desempeño con criterio de universalidad en investigación científica o tecnológica, en la formación académica en profesiones y en la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional, de conformidad con la Ley 30 de 1992; de la cual su composición patrimonial es la siguiente:

Asociación de Electricistas de Casanare	\$1.000.000
Cámara de Comercio de Casanare	\$1.000.000
Centro Microempresarial del Llano-Semilla	\$1.000.000
Centro Nacional de Investigación Forestal (Conif)	\$100.000.000
Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT)	\$110.000.000
Consejo Departamental de Planeación	\$1.000.000
Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)	\$100.000.000
Corporación Cimarrón de Oro	\$1.000.000
Corporación Cultural de Casanare	\$1.000.000
Corporación Promotora de la Ciudadela Universitaria de Casanare	\$1.000.000
Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquia)	\$1.000.000
Fondesca	\$10.000.000
Fundación Educar	\$1.000.000
Gobernación de Casanare	\$2.671.890.298
Instituto Biodiversidad	\$1.000.000
Instituto Alexander von Humboldt	\$52.020.000
Miscelánea La Amistad	\$1.000.000
Sociedad Colombiana de Arquitectos Secc. Casanare	\$1.000.000
Sociedad de Ingenieros de Casanare	\$1.000.000
Asociación Parque Natural La Iguana	\$1.000.000
Lonja Inmobiliaria de Casanare	\$1.000.000
Asociación Mujeres por la Vida y la Paz	\$1.000.000

FUENTE CGN, CONCEPTO 20096-130594 del 25-06-09 de Carácter VINCULANTE.

En ese mismo año se iniciaron las labores administrativas, para así iniciar con las labores académicas en el año 2003, con la aprobación de los registros calificados de Biología y Economía, posteriormente en el año 2006 se otorgó por parte del Ministerio de Educación Nacional dos (2) nuevos registros calificados, correspondientes a Ingeniería Agroforestal e Ingeniería de Sistemas.

En el año 2007 la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano Unitrópico, obtuvo diez (10) registros calificados de los programas académicos de: Administración de Empresas Turísticas; Arquitectura; Comercio Internacional; Contaduría Pública; Derecho; Ingeniería Civil; Ingeniería de Alimentos; Tecnología en Investigación Judicial; medicina Veterinaria y Especialización en Genética.

En el año 2014 la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano Unitrópico, obtuvo diecisiete (17) registros calificados de los programas académicos de: Ingeniería de Sistemas, Ingeniería de Petróleos, Administración de Empresas, Administración y Negocios Internacionales, y Biología Ambiental; también se obtuvo el registro calificado de posgrado en Especialización Evaluación y Gestión Ambiental; mediante la modalidad de ciclos propedéuticos los programas de: Tecnología en Diseño y Desarrollo Software; Tecnología en Producción de Petróleo; Tecnología en Gestión Turística; Tecnología en Gestión Logística; Tecnología en Gestión Ambiental; Técnico profesional en Desarrollo para Dispositivos Móviles; Técnico Profesional en Perforación de Pozos Petrolíferos; Técnico en Operación en Servicios Turísticos, Técnico Profesional en Comercio Internacional; Técnico Profesional en Manejo Ecológico de Plagas y Técnico Profesional en Muestreo y Monitoreo Ambiental. En el mismo año se obtuvo la renovación de los registros calificados de Arquitectura e Ingeniería Civil.

En el año 2015 se obtuvo renovación de registro calificado de Contaduría Pública y Derecho.

En 2016 se obtuvo renovación de registro calificado del programa académico de Medicina Veterinaria.

La Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano Unitrópico, ha tenido visitas de carácter administrativo y académico por parte del Ministerio de Educación Nacional, con la finalidad de analizar las condiciones académicas de la Institución exigidas por la ley de educación en Colombia.

Los ingresos de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano Unitrópico, provienen el 98% del valor de la matrícula de los estudiantes.

La Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano actualmente posee 2.038 estudiantes de pregrado, 99 estudiantes de posgrado, 193 docentes discriminados así: 76 docentes de tiempo completo y 117 Catedráticos; 80 administrativos. Los personales en mención en su orden están distribuidos en las diversas Facultades, y los últimos se encuentran adscritos a las diferentes dependencias administrativas y académicas de la Institución.

Desde el año 2002 a 2016 este claustro universitario ha egresado a 861 profesionales en diferentes áreas del conocimiento.

#### 3.2. Personería jurídica

La naturaleza jurídica de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano (Unitrópico) ha sido objeto de controversia como quiera que existen dos posiciones jurídicas al respecto, en una primera postura, se afirma que Unitrópico es una institución de educación superior de carácter privado sin ánimo de lucro, reconocida y registrada como tal, según Resolución 1311 de 2002 expedida por el MEN; con base a esto, el Régimen Jurídico aplicable serían los linea-

mientos de la Ley 30 de 1992 y las disposiciones del Código Civil.

Por otra parte está la posición que la define como una entidad de participación mixta dado que esta se constituyó con recursos públicos y privados de conformidad con el Decreto ley 393 de 1991 y el artículo 96 de la Ley 489 de 1996.

Al respecto es necesario resaltar que la Corte Constitucional señaló en Sentencia C-953 de 1999 que “(...) **La naturaleza jurídica surge siempre que la composición del capital sea en parte de propiedad de un ente estatal y en parte por aportes o acciones de los particulares, que es precisamente la razón que nos permite afirmar que en tal caso la empresa respectiva sea “del Estado” o de propiedad de “particulares” sino, justamente de los dos, aunque en proporciones diversas, lo cual le da una característica especial, denominada “mixta”, por el artículo 150, numeral 7 de la Constitución (...)**”. Es decir, mientras en la composición patrimonial de una empresa exista capital público y privado, dicha entidad será de mixta y la proporción de la participación patrimonial determinará el régimen por el cual se regulará. (Negrillas y subrayado fuera de texto).

Expuesto lo anterior se concluye que la naturaleza jurídica de Unitrópico aún es objeto de discusión, por lo que considera procedente definir la situación jurídica de esta entidad atípica existente en el mundo jurídico.

Es importante resaltar que no existe normatividad de orden constitucional o legal que prohíba el cambio de naturaleza jurídica de una fundación universitaria de derecho privado a una entidad de derecho público, es decir, transformar una institución universitaria de derecho privado a una institución universitaria pública u oficial; pero tampoco existe un procedimiento establecido en la normatividad actual que le permita o faculte al Ministerio de Educación Nacional a realizar este tipo de transformación y así superar la situación fáctica o jurídicas que afecta a Unitrópico.

El Ministerio de Educación Nacional remitió respuesta a la consulta realizada sobre la existencia de algún mecanismo legal para acompañar el proceso de transformación de una Institución de Educación Superior Privada (Participación mayoritariamente pública) a una Institución de Educación Superior Pública; a lo que nos manifestó lo siguiente:

“Por lo tanto, no se cuenta en la actualidad con mecanismos legales que soporten algún tipo de acompañamiento para la transformación consultada. Adicionalmente, la Ley 30 de 1992, norma especial y prevalente contentiva de la regulación integral de la Educación Superior en Colombia, **no prevé el mecanismo a surtir para que una persona jurídica reconocida como Institución de Educación Superior de naturaleza Privada, pueda asumir el carácter de Institución de Educación Superior Oficial – Departamental.**” Subrayas propias.

### 3.3. Régimen contable y control fiscal de Unitrópico a la fecha

En la Actualidad la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano en razón a su naturaleza jurídica y la estructura de la composición de capital o conformación patrimonial la incluyó en el ámbito de aplicación del Plan General de Contabilidad Pública (PGCP), en razón a que más del 50% de su capital fundacional fue aportado por entidades públicas, por lo que la entidad rinde su información financiera, econó-

mica, social y ambiental a la Contaduría General de la Nación mediante código CHIP 220285001.

Esta obligación de rendición de cuentas se ordenó mediante Concepto 20096-130594 del 25-06-09 de Carácter VINCULANTE, según lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-487 de 1997: “**Las decisiones que en materia contable adopte la Contaduría de conformidad con la ley, son obligatorias para las entidades del Estado, y lo son porque ellas hacen parte de un complejo proceso en el que el ejercicio individual de cada una de ellas irradia en el ejercicio general, afectando de manera sustancial los “productos finales”, entre ellos el balance general, los cuales son definitivos para el manejo de las finanzas del Estado (...)** Es decir, que por mandato directo del Constituyente le corresponde al Contador General de la Nación, máxima autoridad contable de la administración, determinar las normas contables que deben regir en el país, lo que se traduce en diseñar y expedir directrices y procedimientos **dotados de fuerza vinculante**, que como tales deberán ser acogidos por las entidades públicas, los cuales servirán de base para el sistema contable de cada entidad”. (...) (Subrayado fuera de texto).

En los artículos 3° y 5° del referido Decreto-ley 393 y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 establecen que las personas jurídicas que se constituyan bajo el esquema descrito, se registrarán por las normas pertinentes del derecho privado sin que esto impida que en algunos aspectos este tipo de entidades se rijan por normas del derecho público y los principios de la función administrativa.<sup>3</sup>

Igualmente, las corporaciones y fundaciones con participación mixta no podrán sustraerse del control fiscal del Estado, situación que nos ajena a Unitrópico como quiera que esta rinde cuenta fiscal consolidada de cada vigencia de conformidad con la Resolución 056 de 2014 expedida por la Contraloría Departamental de Casanare.

Con ocasión de lo establecido por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-230 del 25 de mayo de 1995, se entiende que entidades como Unitrópico 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.

<sup>3</sup> Cf. Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto número 1766 del 9 de noviembre de 2006, Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce.

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, Unitrónico es una persona jurídica constituida, en el marco de las Leyes 30 de 1992<sup>1</sup>, 489 de 1998 y el Decreto-ley 393 de 1991, con la participación de entidades públicas y particulares, para el desarrollo de actividades académicas de carácter investigativo, científico y técnico.

La sustentación jurídica expuesta es el argumento con los cuales la Contaduría General de la Nación y la Contraloría Departamental, realizan control contable y fiscal de Unitrónico.

#### 4. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO

El proyecto de ley cuenta con seis (6) artículos que hacen la alusión a lo siguiente:

**Artículo 1º.** Se autoriza a la Asamblea Departamental de Casanare para transformar e incorporar en la estructura administrativa del Departamento a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, a solicitud del Gobernador y previa cesión o transferencia de los aportes o cuotas sociales en poder de particulares de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano al Departamento.

**Artículo 2º.** Hace alusión que una vez incorporada al Departamento la IES sustituirá en sus derechos y en sus obligaciones a la anterior.

**Artículo 3º.** Se autoriza a los Directivos de la IES a reformar los Estatutos de la misma.

**Artículo 4º.** Se autoriza al Ministerio de Educación Nacional para que se incluya en la lista de instituciones oficialmente reconocidas a la Institución Universitaria Internacional del Trópico Americano “Unitrónico”.

**Artículo 5º.** Se autoriza al Ministerio de Educación Nacional para que se transfieran los registros calificados y demás documentos y actuaciones administrativas concomitantes de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano a la Institución Universitaria Internacional del Trópico Americano.

<sup>1</sup> Es de resaltar que la Ley 30 de 1992 en su artículo 98 concibe que las instituciones privadas de educación superior deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones, o instituciones de economía solidaria. Igualmente es de denotar que dicho artículo y la norma en su conjunto no prohíbe de manera expresa que las personas jurídicas organizadas como fundaciones o corporaciones se conformen con patrimonio público y privado, situación jurídica permitida por el artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

**Artículo 6º. Vigencia.**

#### 5. PROPOSICIÓN

Solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, dar segundo debate y aprobar las modificaciones propuestas al **Proyecto de ley número 211 de 2016 Cámara**, por la cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano.

Jorge Eliécer Tamayo Marulanda  
Representante a la Cámara

Inés Cecilia López  
Representante a la Cámara

Ciro Rodríguez Pinzón  
Representante a la Cámara

#### 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO DEL PROYECTO	MODIFICACIONES	JUSTIFICACIÓN
Artículo 3º. La nueva entidad oficial de orden departamental “Institución Universitaria Internacional del Trópico Americano” sustituirá en todo a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, esto es tanto sus derechos como en sus obligaciones.	Artículo 3º. La nueva entidad oficial de orden departamental “Institución Universitaria Internacional del Trópico Americano” sustituirá en todo a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, esto es <u>en</u> tanto sus derechos como en sus obligaciones.	Se adiciona la preposición “en” para darle más claridad al texto del artículo.

Jorge Eliécer Tamayo Marulanda  
Representante a la Cámara

Inés Cecilia López  
Representante a la Cámara

Ciro Rodríguez Pinzón  
Representante a la Cámara

#### 7. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 211 DE 2016 CÁMARA

por la cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene como objeto otorgar las herramientas necesarias al Ministerio de Educación Nacional, a la Gobernación del Casanare y a la Asamblea Departamental del Casanare, para transformar la Naturaleza y Régimen Jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano.

**Artículo 2º.** A iniciativa del Gobernador autorícese a la Asamblea del departamento de Casanare a oficializar e incorporar en la estructura administrativa del Departamento a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, previa donación al departamento de los aportes o cuotas sociales en poder de

particulares de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano. La institución universitaria oficializada mediante Ordenanza quedará organizada como una Institución Universitaria Pública de orden Departamental con sujeción a las particularidades de la Ley 30 de 1992, sin necesidad de liquidación.

Parágrafo 1°. Una vez se expida la ordenanza que incorpore en la estructura administrativa del Departamento a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, el nombre de esta será cambiado por Institución Universitaria Internacional del Trópico Americano, conforme a su nueva naturaleza jurídica y utilizará la sigla Unitrópico igualmente para identificarse.

Artículo 3°. La nueva entidad oficial de orden departamental “Institución Universitaria Internacional del Trópico Americano” sustituirá en todo a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, esto es en tanto sus derechos como en sus obligaciones.

Artículo 4°. Una vez la Asamblea Departamental de Casanare expida la Ordenanza de incorporación a la estructura administrativa de la institución, autorícese al Ministerio de Educación Nacional para que se incluya en la lista de instituciones oficialmente reconocidas a la Institución Universitaria Internacional del Trópico Americano “Unitrópico”.


Artículo 5°. Con el fin de evitar situaciones que afecten las expectativas legítimas de los estudiantes, el Ministerio de Educación Nacional conforme al artículo 10, numeral 6, de la Ley 1740 de 2014; transferirá los registros calificados y demás documentos y actuaciones administrativas concomitantes de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano a la Institución Universitaria Internacional del Trópico Americano.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Representantes,

De los Honorables Representantes,

  
Jorge Eliécer Tamayo Marulanda  
Representante a la Cámara

  
Inés Cecilia López  
Representante a la Cámara

  
Ciro Rodríguez Pinzón  
Representante a la Cámara

COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO  
DEBATE

Bogotá, D. C., 2 de agosto de 2016

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el pliego de modificaciones, el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate al **Proyecto de ley número 211 de 2016 Cámara**, por la cual se establece

la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano.

La ponencia fue firmada por los honorables Representantes Jorge Tamayo Marulanda (Ponente Coordinador), Inés Cecilia López, Ciro Rodríguez Pinzón.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 347 / del 2 de agosto de 2016, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

  
JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ  
Secretario

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR  
LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA  
DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA  
SIETE (7) DE JUNIO DE 2016,**

**AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 211 DE 2016  
CÁMARA**

por la cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto otorgar las herramientas necesarias al Ministerio de Educación Nacional, a la Gobernación del Casanare y a la Asamblea Departamental del Casanare, para transformar la Naturaleza y Régimen Jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano.

Artículo 2°. A iniciativa del Gobernador autorícese a la Asamblea del departamento de Casanare a oficializar e incorporar en la estructura administrativa del Departamento a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, previa donación al departamento de los aportes o cuotas sociales en poder de particulares de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano. La institución universitaria oficializada mediante Ordenanza quedará organizada como una Institución Universitaria Pública de orden departamental con sujeción a las particularidades de la Ley 30 de 1992, sin necesidad de liquidación.

Parágrafo 1°. Una vez se expida la ordenanza que incorpore en la estructura administrativa del Departamento a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, el nombre de esta será cambiado por Institución Universitaria Internacional del Trópico Americano, conforme a su nueva naturaleza jurídica y utilizará la sigla Unitrópico igualmente para identificarse.

Artículo 3°. La nueva entidad oficial de orden departamental “Institución Universitaria Internacional del Trópico Americano” sustituirá en todo a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, esto es en tanto sus derechos como en sus obligaciones.

Artículo 4°. Una vez la Asamblea Departamental de Casanare expida la Ordenanza de incorporación a la

estructura administrativa de la institución, autorícese al Ministerio de Educación Nacional para que se incluya en la lista de instituciones oficialmente reconocidas a la Institución Universitaria Internacional del Trópico Americano “Unitrópico”.

Artículo 5°. Con el fin de evitar situaciones que afecten las expectativas legítimas de los estudiantes, el Ministerio de Educación Nacional conforme al artículo 10, numeral 6, de la Ley 1740 de 2014; transferirá los registros calificados y demás documentos y actuaciones administrativas concomitantes de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano a la Institución Universitaria Internacional del Trópico Americano.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Junio 7 de 2016. En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el **Proyecto de ley número 211 de 2016 Cámara**, por la cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, (Acta número 036) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 31 de mayo de 2016, según Acta número 034 de 2016, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA

Presidente  
JAIRO JOSÉ EBRATT DÍAZ  
Secretario

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 206 DE 2016 CÁMARA**

*por la cual se dispone predios rurales de propiedad de la nación y terrenos baldíos afectados por licencias de explotación minera y/o petrolera a pobladores rurales que tengan derecho de dominio, posesión o tenencia de la tierra y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., agosto 1° de 2016

Doctor

ALFREDO GUILLERMO MOLINA TRIANA

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Asunto:** Informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 206 de 2016 Cámara**, por la cual se dispone predios rurales de propiedad de la

*nación y terrenos baldíos afectados por licencias de explotación minera y/o petrolera a pobladores rurales que tengan derecho de dominio, posesión o tenencia de la tierra y se dictan otras disposiciones.*

Apreciado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente y en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito radicar el informe de ponencia positivo al Proyecto de ley referido en el asunto, en los siguientes términos:

**1. ANTECEDENTES**

El proyecto de ley en estudio fue presentado por el honorable Representante Orlando Guerra de la Rosa el 16 de marzo del año en curso y publicado en la *Gaceta del Congreso* 106 de 2016.

**2. OBJETO**

El proyecto de ley tiene por objeto adjudicar predios rurales de propiedades de la Nación y los terrenos baldíos que estén fuera de un rango de doscientos cincuenta (250) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

**3. CONTENIDO**

El proyecto de ley originalmente radicado cuenta con cuatro (4) artículos, incluyendo su vigencia, en los cuales se establece la agencia que será la autoridad máxima de las tierras de la nación, donde se hará seguimiento para cumplir los nuevos requisitos estructurados.

En el articulado se desarrollan, entre otras, la obligación de la Agencia Nacional de Tierras, con respecto a la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural.

**PRIMER DEBATE COMISIÓN QUINTA**

El pasado primero (1°) de junio se dio la discusión, votación y aprobación por unanimidad, del Proyecto de ley número 206 de 2016, en la Comisión Quinta de Cámara de Representantes, durante el desarrollo del debate se hizo claridad en tomo a la importancia de la iniciativa, aclarando que este proyecto está encaminado a beneficiar a muchas poblaciones ubicadas en zonas rurales.

Se presentó una proposición por parte del honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes para modificar el título del proyecto, la cual fue aprobada. También se hicieron algunas sugerencias para modificar los artículos y hacerlos más concretos y claros.

**4. MARCO JURÍDICO**

El proyecto de ley a que hace referencia la presente ponencia cumple con lo establecido en los artículos 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la iniciativa legislativa, formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley. Asimismo con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

En la iniciativa se tiene en cuenta lo establecido en el artículo 64 de la Constitución, en el cual se indica, entre otros, el deber del Estado de promover el acceso

a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o colectiva.

### 5. CONSIDERACIONES

Con el presente proyecto de ley, se busca garantizar a los campesinos que por años han habitado y trabajado la tierra, en lugares donde el Estado colombiano no ha formalizado la propiedad de los terrenos, ya que la actual legislación solo permite su formalización a partir de 2.500 metros alrededor de una explotación minera y/o petrolera. Esta situación afecta sensiblemente a este grupo poblacional, que durante mucho tiempo han tenido el sueño de ser propietarios de dichos predios pero que por el ordenamiento legal no lo pueden hacer.

Esta disposición facilitará el deber del Estado de brindarles la posibilidad a estos colombianos de acceder a la propiedad de la tierra y con ello recibir los beneficios derivados de dicha acción.

Hoy debido a la falta de títulos de propiedad, muchas de estas personas no han podido siquiera iniciar una vida crediticia y sus terrenos no les permiten garantizar préstamos ante entidades bancarias, frustrando su intención de mejorar la producción de sus suelos e incrementar sus ingresos familiares y de negocios.

En razón a la ausencia de los documentos que los acrediten como propietarios del bien, en muchas ocasiones, cientos de campesinos afectados con acciones del Estado, como en el caso de fumigaciones con glifosato, no han podido hacer las reclamaciones y posteriores indemnizaciones a que tendrían derecho, por no cumplir con ese requisito que la norma exige para subsanar esa falla en el deber de algunos funcionarios.

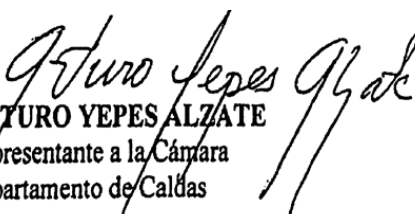
Con el estudio y aprobación de este proyecto de ley, se garantizará uno de los pilares fundamentales del actual gobierno, Equidad. La entidad correspondiente, debe llevar seguimiento para que las políticas de tierras que aseguran los derechos de propiedad, promuevan el uso eficiente y la sostenibilidad económica, ecológica y social de las tierras y los territorios.

Mejorará la calidad de muchas familias ya que impacta directamente en el patrimonio de las mismas, permitiendo el acceso a créditos para generar inversión en sus terrenos, convirtiéndolos en verdaderos propietarios de sus predios.

### 6. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto solicito a la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, **dar segundo debate al Proyecto de ley número 206 de 2016 Cámara, por la cual se dispone predios rurales de propiedad de la nación y terrenos baldíos afectados por licencias de explotación minera y/o petrolera a trabajadores y pobladores rurales de escasos recursos con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,

  
**ARTURO YEPES ALZATE**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Caldas

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 206 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se dispone predios rurales de propiedad de la nación y terrenos baldíos afectados por licencias de explotación minera y/o petrolera a pobladores rurales que tengan derecho de dominio, posesión o tenencia de la tierra y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Agencia Nacional de Tierras (ANT), adelantará los procesos establecidos en la Ley 160 de 1994.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 160 de 1994, el cual quedaría así:

A partir de la vigencia de esta ley y como regla general, salvo las excepciones que establezca la Agencia Nacional de Tierras, los predios rurales de propiedad de la Nación y los terrenos baldíos se titularán en Unidades Agrícolas Familiares según el concepto definido en el Capítulo IX de este Estatuto.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 67 de la Ley 160 de 1994, el cual quedaría así:

La ANT, determinará los criterios metodológicos para el cálculo de las extensiones constitutivas de Unidades Agrícolas Familiares (UAF) y para que fije las extensiones máximas y mínimas por Zonas Relativamente Homogéneas.

La ANT, declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación o apropiación de las tierras de la Nación. En caso de existir áreas que excedan el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar establecidas para las tierras en el municipio o zona a estas áreas se les darán el carácter de predios rurales de propiedad de la Nación o terrenos baldíos reservados, susceptible de ser adjudicados a otros campesinos.

Para expedir las reglamentaciones sobre las extensiones máximas y mínimas adjudicables, la ANT deberá tener en cuenta, entre otras, las condiciones agrológicas, fisiográficas, disponibilidad de aguas, cercanía a poblados de más de tres mil (3.000) habitantes, vías de comunicación de las zonas correspondientes, la composición y concentración de la propiedad territorial, los índices de producción y productividad, la aptitud y las características del desarrollo sostenible de la región, la condición de aldeaños de los predios rurales de propiedad de la Nación y los terrenos baldíos, o la distancia a carreteras transitables por vehículos automotores, ferrocarriles, ríos navegables, a centros urbanos de más de diez mil (10.000) habitantes, o a puertos marítimos.

La ANT está facultada para señalar zonas en las cuales las adjudicaciones solo podrán hacerse con base en producciones forestales o de conservación forestal, agrícolas o de ganadería intensiva y para definir, conforme a las circunstancias de la zona correspondiente, las características de estas últimas.

Parágrafo 1°. No serán adjudicables los predios rurales de propiedad de la Nación y los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:

a) Los predios rurales de propiedad de la Nación y los terrenos baldíos situados dentro de un radio de doscientos cincuenta (250) metros alrededor de las zonas

donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechable económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera.

b) Los terrenos situados en colindancia a carreteras del sistema vial nacional, según las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, conforme fueron fijadas en la Ley 1228 de 2008.

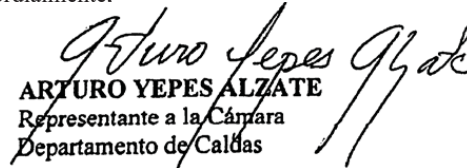
Parágrafo 2°. Los predios rurales de propiedad de la Nación y los terrenos baldíos, serán adjudicados exclusivamente a pobladores rurales que tengan derecho

de dominio, posesión o tenencia de la tierra con fines sociales y productivos.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga la Ley 1728 de 2014 y disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Cordialmente.

  
**ARTURO YEPES ALZATE**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Caldas

## CARTAS DE COMENTARIOS

### **CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2015 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el Programa de Tamizaje Neonatal en Colombia.*

1.1.

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8 - 68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 019 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se crea el Programa de Tamizaje Neonatal en Colombia.

Respetado Presidente:

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

El proyecto de ley referenciado en el asunto, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “regular y ampliar la práctica del tamizaje neonatal en Colombia mediante la utilización, almacenamiento y disposición de la muestra de sangre en el recién nacido para detectar tempranamente y con fines de curación en los casos que sea posible, discapacidades derivadas de los errores congénitos del metabolismo”.

Sea lo primero decir que las Entidades Promotoras de Salud (EPS) son las responsables del recaudo de las cotizaciones de sus afiliados y tienen a su cargo la gestión del riesgo en salud, lo que se traduce en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Plan Obligatorio de Salud (POS). Las cotizaciones se constituyen en la principal fuente de financiación del Sis-

tema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Estas financian el principal ingreso de las EPS, el valor de las Unidades de Pago por Capitación (UPC), la cual se reconoce a cada una de las EPS, por cada persona afiliada y beneficiaria. De esta manera, las cotizaciones financian la UPC, a fin de que el sistema, a través de las EPS, cumpla su función principal de aseguramiento en salud, **en sujeción estricta al POS.**

Bajo este esquema se da fiel cumplimiento al mandato constitucional que establece que los recursos de las instituciones de la seguridad social no se podrán destinar ni utilizar para fines distintos a ella<sup>11</sup>. Se asegura que los recursos del SGSSS se destinen a los servicios y tecnologías de la salud cubiertas para la atención del servicio público de salud. No en vano existen disposiciones legales como el artículo 23 de la Ley 1438 de 2011 que establece que los recursos para la atención en salud no podrá usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a la prestación de servicios de salud. Del mismo modo, este esquema permite dar cumplimiento a las consagraciones constitucionales referentes a la forma en que deberá garantizarse la seguridad social en salud bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

De la aplicación del principio de la solidaridad se derivan varias implicaciones de suma importancia para la real y efectiva garantía de la seguridad social, una de ellas, expuesta en palabras de la Corte Constitucional, es “...que todos los participantes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no solo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto...”<sup>22</sup>. La solidaridad así vista permite entender que las cotizaciones se convierten en la principal fuente de financiación del SGSSS y, así, de los servicios y tecnologías incluidos en el POS, a partir del reconocimiento del valor de la UPC.

Ahora bien, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) en ejercicio de las funciones conferidas por el Decreto 2562 de 2012, dentro de las cuales se encuentra definir y actualizar el POS y definir el va-

<sup>1</sup> Artículo 48 C.P.

<sup>2</sup> Sentencia C-126 de 2000.

lor de la UPC de cada régimen, incluyó en el POS la prestación de servicios y tecnologías para atender las facetas de promoción, prevención, paliación, atención de las enfermedades y rehabilitación de las secuelas de la población colombiana, dentro de ellas las personas que van desde la etapa neonatal hasta los seis (6) años<sup>3</sup>.

La competencia ejercida sobre el particular por el MSPS tiene fundamento constitucional y legal. Desde la expedición de la Ley 100 de 1993 ha sido preocupación del legislador las entidades que participan e interactúan al interior del SGSSS, especialmente en el proceso de inclusión de servicios y tecnologías en salud dentro del POS y su financiación, conforme a la cláusula constitucional que consagra que la seguridad social se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado. Desde el texto original de la ley en mención quedó establecida esta competencia en cabeza del MSPS, la Superintendencia Nacional de Salud y el otrora Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud<sup>4</sup>, entidad esta última quien fuera la encargada de definir la UPC hasta la entrada en vigencia de la Ley 1122 de 2007 que creó la Comisión de Regulación en Salud, entidad que en su remplazo le fue encomendada la definición y modificación de los Planes Obligatorios de Salud hasta el año 2012, fecha en la que se ordenó su supresión y se ordenó el traslado de estas funciones al MSPS.

Por su parte, es importante resaltar que de conformidad con la Ley 100 de 1993, la UPC se establecerá de acuerdo con los cambios en la estructura demográfica de la población, el perfil epidemiológico, los costos de prestación y la tecnología media disponible, las condiciones financieras del sistema, su financiación y estudios técnicos respectivos<sup>5</sup>. Su definición debe consultar además el equilibrio financiero del sistema de acuerdo con las proyecciones de sostenibilidad de mediano y largo plazo, en cualquier caso compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo<sup>6</sup>. Así, pues, la UPC responde a un análisis técnico y actuarial que contrasta la población objetivo y los servicios y tecnologías con cobertura en salud.

<sup>3</sup> De acuerdo con los artículos 76, 77 y 80 de la Resolución 5521 de 2013 “por la cual se define, aclara y actualiza el Plan Obligatorio de Salud (POS)”, el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) cubre las tecnologías en salud descritas expresamente en esta norma para (i) la atención en salud ambulatoria o con internación, por la especialidad médica que sea necesaria, durante el proceso de gestación, parto y puerperio en las fases de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de la enfermedad, (ii) la atención mediante programas para la detección temprana de alteraciones de la agudeza visual, auditiva y alteraciones del embarazo con el fin de favorecer la identificación oportuna de la enfermedad, el diagnóstico precoz, el tratamiento adecuado y la reducción de los daños en salud causados por eventos no detectados oportunamente, (iii) la atención en salud bucal y la aplicación del biológico según el esquema del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), (iv) la atención de morbilidad neonatal que se requiera desde el momento del nacimiento y hasta el mes de nacido, con el fin de atender integralmente cualquier contingencia de salud, incluyendo lo necesario para su realización de tal forma que se cumpla con la finalidad del servicio y según el criterio del médico tratante, entre otras atenciones y servicios.

<sup>4</sup> Artículo 155 Ley 100 de 1993.

<sup>5</sup> Artículos 162 y 182 de la Ley 100 de 1993.

<sup>6</sup> Artículo 7° Ley 1122 de 2007.

Es por lo anterior que esta Cartera, sin perjuicio de la competencia del Congreso de la República de hacer las leyes, no comparte la inclusión de servicios y tecnologías en salud mediante leyes, tal como se pretende hacer mediante el proyecto de ley del asunto, en tanto esta práctica disiente de la filosofía del SGSSS que implica la ejecución de dicha labor a través de una entidad técnica como el MSPS, en razón a los criterios que deben tenerse en cuenta para su inclusión, el análisis que esto supone y los componentes que se encuentran en juego como la sostenibilidad del sistema articulada bajo un esquema de prestación que comprende la participación de los particulares y la solidaridad en su financiación. Luego es imperioso preservar la coherencia del sistema y respeto por las instituciones que han sido creadas precisamente para hacer efectiva la prestación del servicio de la seguridad social.

En esa línea apuntó la Ley 1751 de 2015 “Ley Estatutaria de Salud” al consagrar por definición del sistema de salud “*el conjunto articulado y armónico de principios y normas; políticas públicas; instituciones; competencias y procedimientos; facultades, obligaciones, derechos y deberes; financiamiento; controles, información y evaluación, que el Estado disponga para la garantía y materialización del derecho fundamental de la salud*”. El legislador estatutario consciente del modelo de seguridad social, lo erigió en unos principios que no son negociables, pues comprenden la garantía implícita de ese derecho. La competencia del MSPS enfrenta responsabilidades con el sistema en este sentido.

Actualmente, esas responsabilidades en el marco del “sistema” buscan garantizar el derecho fundamental a la salud a través de la prestación de servicios y tecnologías sobre un concepto integral de la salud. Así, el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015 consagra que los recursos públicos asignados a la salud no podrán destinarse a financiar servicios y tecnologías en los que se advierta por criterios:

- i) Que tenga como finalidad principal un propósito cosmético o suntuario no relacionado con la recuperación o mantenimiento de la capacidad funcional o vital de las personas;
- ii) Que no exista evidencia científica sobre su seguridad y eficacia clínica;
- iii) Que no exista evidencia científica sobre su efectividad clínica;
- iv) Que su uso no haya sido autorizado por la autoridad competente;
- v) Que se encuentren en fase de experimentación; y
- vi) Que tengan que ser prestados en el exterior.

Los servicios o tecnologías que cumplan con esos criterios serán expresamente excluidos por el MSPS, previo a un procedimiento técnico-científico, de carácter público, colectivo, participativo y transparente, que será adelantado en un plazo máximo de dos (2) años, contados a partir de la expedición de esta ley.

La voluntad del legislador estatutario frente a la protección del servicio de salud fue la de adoptar un modelo de servicios y tecnologías excluidos, de manera que se financie con cargo a los recursos públicos lo que no esté excluido. Este modelo junto con el procedimiento de exclusión y la competencia de dicho proceder por parte del MSPS fue declarado exequible y considerado



expresamente materia “estatutaria” por la Corte Constitucional, lo que le otorga a dicho contenido una jerarquía por encima de las leyes ordinarias de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>7</sup>.

Así las cosas, no podría el legislador ordinario ahora incluir un servicio o tecnología, pues dicho actuar sería inconstitucional al ir en contravía del procedimiento de dos años para excluir servicios y tecnologías por parte del MSPS, ya que traería por efecto que ese Ministerio no podría con posterioridad ejercer su competencia, haciendo inocho el objetivo trazado de atención integral de la salud mediante el mecanismo de exclusión previsto en la Ley Estatutaria de Salud. Además ese proceder es contrario al ordenamiento jurídico superior, pues no responde a criterios técnicos ni consulta los factores que rigen la definición de la UPC, quiebra los principios que cimientan el SGSSS y pone en riesgo su sostenibilidad financiera y la viabilidad en perjuicio de la garantía del derecho fundamental de salud.

De otra parte, el artículo 4° y 5° del proyecto de ley propone la creación de la Dirección de Tamizaje Neonatal en la estructura del Instituto Nacional de Salud (INS) y asigna sus funciones. Según la iniciativa, esta Dirección “*actuará como Centro Nacional Coordinador del Tamizaje Neonatal, para garantizar la organización y mantenimiento de la operatividad del Tamizaje Neonatal en el territorio nacional, desde la toma de muestra, transporte, almacenamiento, procesamiento, entrega de información y disposición de la misma, así como su seguimiento, para brindar apoyo y orientación al Sistema de Salud acorde con las recomendaciones y lineamientos de los organismos internacionales sobre la materia*”.

Al respecto, es necesario recordar que la competencia legislativa para modificar la estructura de las entidades administrativas públicas del Gobierno nacional corresponde a un asunto cuya iniciativa legislativa es privativa del Ejecutivo de conformidad con los artículos 189-14, 189-15, 189-16 y 189-17 de la Carta Política. De acuerdo con estas disposiciones, corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

*“14. Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. El Gobierno no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global*

<sup>7</sup> En la Sentencia C-313 de 2014 con ponencia del Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo la Corte Constitucional al realizar el estudio particular sobre el artículo 15 del Proyecto de Ley Estatutaria número 209 de 2013 Senado y 257 Cámara, que culminó con la expedición de la Ley 1751 de 2015 consideró “...Esta disposición al establecer importantes restricciones al acceso a un derecho fundamental, claramente es propia del resorte del legislador estatutario...”.

Ahora bien, respecto de la naturaleza de las Leyes Estatutarias, la alta Corporación en Sentencia C-748 de 2011 señaló “...Las Leyes Estatutarias constituyen un tipo de leyes de especial jerarquía, que tienen como fin esencial salvaguardar la entidad de las materias que regula, que son: los derechos y deberes fundamentales (...) materias estas que comportan una importancia cardinal para el desarrollo de los artículos 1° y 2° de la Carta, pues su regulación especial garantiza la vigencia de principios básicos constitucionales y propende por la consecución de los fines esenciales del Estado...”.

*fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.*

15. *Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.*

16. *Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.*

17. *Distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos”.*

En cuanto a la competencia del Congreso de la República consignada en el artículo 150-7 de la C.P., corresponde a ese órgano determinar la estructura de la administración nacional, crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica. No obstante, dichos asuntos solo podrán ser dictados o reformados por iniciativa del Gobierno por expresa disposición del artículo 154 superior al establecer que “...solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150...”.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido expresamente la iniciativa privativa del Ejecutivo respecto de los asuntos consagrados en el artículo 154 ibidem, los cuales coinciden con las competencias consagradas en el artículo 189 Superior. De igual modo, la Corte Constitucional ha expresado que la facultad privativa se traduce en la potestad que tiene el Ejecutivo de presentar proyectos de ley sobre asuntos que son objeto de reserva o a través del consentimiento que el Gobierno nacional haga sobre proyectos de ley que versen sobre dichos asuntos presentados por el Congreso de la República o cualquier órgano que tenga iniciativa legislativa. Frente al tema, la Sentencia C-251 de 2011 señala:

*“...Partiendo del enunciado de dicho artículo, la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones<sup>8</sup>. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuentemente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos<sup>9</sup>. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7 del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que la iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior<sup>10</sup>”.*

*En ese orden de ideas, en la jurisprudencia de la Corporación se ha explicado que “i) la función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los*

<sup>8</sup> Sentencia C-1190/00 M. P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>9</sup> Sentencia C-299 de 1994. M. P. Antonio Barrera Carbone. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 M. P. Ciro Angarita Barón.

<sup>10</sup> Sentencia C-012 de 2003 M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

*organismos que la integran, sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control<sup>11</sup>, así como también regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras...”*. (Negrilla fuera de texto).

Dicho esto la creación de una Dirección en la estructura del INS se enmarca dentro de las materias que son de iniciativa legislativa privativa del Ejecutivo, lo que a juicio de esta Cartera vulnera la reserva constitucional sobre el particular, pues revisado el texto de proyecto no se encuentra estimado el costo fiscal de su creación ni la fuente de ingreso adicional que financiaría este costo, lo que a su turno omite las exigencias legales a que refiere el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 que establece la obligación de incluir en toda iniciativa de ley la estimación de costos, las fuentes de financiación y en todo caso su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Asimismo, desconoce lo dispuesto en la Directiva Presidencial 06 de 2014, según la cual solo se permite la modificación a la estructura orgánica de las entidades si su costo es cero.

Tratándose de la creación de una Dirección en la estructura del INS, es necesario destacar que de conformidad con el Decreto 4109 de 2011 esa entidad tiene por objeto: (i) el desarrollo y la gestión del conocimiento científico en salud y biomedicina para contribuir a mejorar las condiciones de salud de las personas; (ii) realizar investigación científica, básica y aplicada en salud y biomedicina; (iii) la promoción de la investigación científica, la innovación y la formulación de estudios de acuerdo con las prioridades de salud pública de conocimiento del Instituto; (iv) la vigilancia y seguridad sanitaria en los temas de su competencia; la producción de insumos biológicos; y (v) actuar como laboratorio nacional de referencia y coordinador de las redes especiales, en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud y del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.

La estructura orgánica del INS responde a las funciones que le han sido encomendadas en cuatro categorías: conocimiento científico, investigación, promoción y vigilancia, seguridad científica y laboratorio nacional de referencia. Es en este contexto que deben enmarcarse asuntos como el propuesto en la iniciativa de ley, pues los objetivos de la entidad reposan en criterios organizativos de tal forma que los asuntos particulares adhieren a los generales por unidad de materia. Este esquema organizativo permite la eficiencia de la administración pública y la ejecución de múltiples acciones en atención a objetivos que admiten una mayor comprensión y cobertura de las políticas públicas de una entidad. El tamizaje neonatal podría tener cabida en cumplimiento de los objetivos referidos existentes por parte del INS, especialmente el que refiere a actuar como laboratorio nacional, sin la creación de una dirección que desarrolle particularmente el tema. No puede argumentarse por cada asunto en el que se advierta importancia, la creación de una dirección al interior de una entidad en desmedro del erario público y

una mayor ineficiencia (burocracia). Además, la iniciativa no demuestra que la estructura actual del INS sea ineficiente en razón a los objetivos trazados. Tampoco se advierte la incompatibilidad de dichos objetivos con la propuesta de ley.

Por otro lado, respecto al artículo 10 de la iniciativa, que ordena al Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Salud y Protección Social y Hacienda y Crédito Público, disponer de los recursos requeridos para la implementación del programa de tamizaje neonatal, debe advertirse que este mandato desconoce la Constitución y las normas orgánicas en materia presupuestal.

Si bien es cierto que la Constitución Política y las normas orgánicas de presupuesto reconocen al Congreso de la República como el órgano competente para aprobar el gasto, no se puede desconocer que la decisión del gasto involucra también al Ejecutivo en los diferentes momentos del proceso de elaboración presupuestal, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 345 superior, que establece que *“En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos”*, lo cual estará incluido en el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que por disposición constitucional contendrá la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva<sup>12</sup>.

Lo anterior implica que el Congreso de la República únicamente podrá aprobar aquellos gastos que cuentan con respaldo en una ley anterior, lo cual no puede significar que el Congreso pueda atribuirse competencias que desde la Constitución y las Leyes orgánicas de presupuesto están otorgadas al Ejecutivo. En este sentido, mal haría el Congreso en priorizar el gasto desde una ley, pues como bien lo establece el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto<sup>13</sup>, la priorización de gastos autorizados por leyes preexistentes en la ley anual de presupuesto corresponde al Gobierno. Asimismo, la iniciativa además de entregarle al Congreso competencias que por la Constitución y las normas orgánicas le conceden al Gobierno, se desconoce la autonomía de la que gozan las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, que son en últimas las que deciden cómo ejecutan y comprometen las apropiaciones incorporadas en el presupuesto.

Respecto al costo de la iniciativa, en lo que tiene que ver al tamizaje neonatal, se estima en aproximadamente **\$215 mil millones** anuales, cifra que se obtiene a partir del promedio anual de nacimientos y teniendo en cuenta el valor para el tamizaje neonatal ampliado de **\$325.000 pesos**, según cotización hecha a PreGen Colombia. Para estos efectos, de acuerdo con la información del DANE, el promedio anual de nacimientos es alrededor de 660.000 nacidos vivos anuales, tal como se observa en el siguiente cuadro:

<sup>12</sup> Artículo 347 de la Constitución Política *“...El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados...”*.

<sup>13</sup> Decreto 111 de 1996.

<sup>11</sup> “Sentencia C-299 de 1994 M. P. Antonio Barrera Carbo-nell”.

Número de nacimientos por año en Colombia	
2010	654.627
2011	665.499
2012	676.835
2013	658.835
2014	665.314
2015	636.155
Promedio 2010 - 2015	659.544

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,



ANDRÉS ESCOBAR ARANGO  
Viceministro Técnico  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
DGRSS/OGPPN  
LDPR/CRC  
UJ 140116

9942

C.C.: H.R. Edward David Rodríguez Rodríguez – Autor  
H.R. Tatiana Caballero Flores – Autor  
H.R. Alvaro Hernán Prada Artunduga – Autor  
H.R. Hugo Hernán González Medina – Autor  
H.R. Carlos Alberto Cuero Valencia – Autor  
H.R. Esperanza Pinzón de Jiménez – Autor  
H.S. Pierre Eugenio García Jacquier – Autor  
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes – Autor  
H.R. Margarita María Restrepo Arango – Ponente  
H.R. Rafael Romero Piñeros – Ponente  
H.R. Oscar Ospina Quintero – Coordinador Ponente

Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano – Secretario General Plenaria de la Cámara de Representantes

\* \* \*

## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 049 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el número de semanas a cotizar para acceder a la pensión por parte de las mujeres.*

Bogotá, D. C., 2 de agosto de 2016

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8 - 68 Oficina 506

Ciudad

**Asunto:** Concepto Proyecto de ley número 049 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica el número de semanas a cotizar para acceder a la pensión por parte de las mujeres.

Respetado doctor Mantilla:

En relación con el proyecto de ley del asunto, de manera atenta emitimos concepto en los siguientes términos:

### 1. PRETENSIONES DEL PROYECTO DE LEY

Mediante el proyecto de ley citado en el asunto, se modifica lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 33 y del artículo 34 de la Ley 100 de 1993 estableciendo que las mujeres se pensionarán con un número mínimo de 1.150 semanas cotizadas, que el monto mensual de la pensión será el equivalente al 65% del ingreso base de

cotización de los afiliados, el cual se incrementará por cada 50 semanas adicionales a las mínimas requeridas y establece que el valor total de la pensión no podrá ser superior al 80% del ingreso base de cotización, ni inferior a la pensión mínima.

En el texto del proyecto de ley y su exposición de motivos, se indica que actualmente las mujeres tienen que cotizar más semanas por año que los hombres por cuanto para pensionarse deben tener cotizadas 1.300 semanas y 57 años de edad, mientras que los hombres deben cotizar las mismas 1.300 semanas en 62 años, es decir, tienen cinco años más para completar las semanas de cotización requeridas.

Se indica que la Ley 100 de 1993 justifica la discriminación de la mujer en el mercado laboral colombiano estableciendo una edad menor para acceder a la pensión, no obstante no tuvo en cuenta que tal diferenciación no surte ningún efecto compensatorio, en la medida en que el número de semanas de cotización es el mismo que para los hombres. Es así como las acciones positivas determinadas por el legislador para compensar la marginación histórica que ha afectado a las mujeres, entre las cuales se encuentra acceder a la pensión con menor edad que los hombres, no han generado los efectos esperados en la medida en la que el 54% de los pensionados son hombres mientras que solamente el 46% corresponde a mujeres y el 20% de los hombres mayores de 60 años perciben pensión mientras solamente el 14% de las mujeres, acceden a la misma.

En cuanto a los aspectos que marcan la discriminación hacia las mujeres se mencionan entre otros: la participación en el mercado laboral, los salarios que perciben y los índices de desempleo y de empleo informal, aspectos que unidos a situaciones de violencia de la que son víctimas las mujeres no les permiten gozar efectivamente de sus derechos, los cuales cobran mayor relevancia dado el rol desempeñado históricamente por la mujer en la familia y en la sociedad. Lo señalado confirma que la desigualdad entre hombres y mujeres es de hecho y real, en la medida en que las mujeres deben cotizar 33.3 semanas por año para acceder a la compensación que la Constitución y la ley les otorgó para pensionarse a los 57 años mientras que los hombres deben cotizar 29.5 semanas por año para pensionarse a los 62 años de edad.

### 2. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y NORMATIVIDAD

En el marco constitucional el artículo 48 adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005 establece:

*“Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.*

(...)

*La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.*

(...)

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

de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho.

(...)"

Los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993, modificados por los artículos 9° y 10 de la Ley 797 de 2003, establecen:

**“Artículo 33. Requisitos para obtener la pensión de vejez. Para tener el derecho a la pensión de vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones:**

1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre.

A partir del 1° de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre.

2. Haber cotizado un mínimo de mil (1.000) semanas en cualquier tiempo.

A partir del 1° de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1° de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.200 semanas en el año 2015.

**“Artículo 34. Monto de la pensión de vejez. El monto mensual de la pensión de vejez, correspondiente a las primeras 1.000 semanas de cotización, será equivalente al 65% del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las 1.000 hasta las 1.200 semanas, este porcentaje se incrementará en un 2%, llegando a este tiempo de cotización al 73% del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las 1.200 hasta las 1.400, este porcentaje se incrementará en 3% en lugar del 2%, hasta completar un monto máximo del 85% del ingreso base de liquidación.**

El valor total de la pensión no podrá ser superior al 85% del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima de que trata el artículo siguiente.

A partir del 1° de enero del año 2004 se aplicarán las siguientes reglas:

El monto mensual de la pensión correspondiente al número de semanas mínimas de cotización requeridas, será del equivalente al 65%, del ingreso base de liquidación de los afiliados. Dicho porcentaje se calculará de acuerdo con la fórmula siguiente:

$r = 65.50 - 0.50 s$ , donde:

$r$  = porcentaje del ingreso de liquidación.

$s$  = número de saldos mínimos legales mensuales vigentes.

A partir del 2004, el monto mensual de la pensión de vejez será un porcentaje que oscilará entre el 65 y el 55% del ingreso base de liquidación de los afiliados, en forma decreciente en función de su nivel de ingresos calculado con base en la fórmula señalada. El 1° de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 semanas. Adicionalmente, el 1° de enero de 2006 se incrementarán en 25 semanas cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.

A partir del 2005, por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje se incrementará en un 1.5% del ingreso base de liquidación, llegando a un monto máximo de pensión entre el

80 y el 70.5% de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el presente artículo. El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta (80%) del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima”.

De conformidad con lo establecido en el artículo 2° de la Ley 100 de 1993 los principios del Sistema General de Seguridad Social Integral son: eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación.

Respecto al principio de solidaridad, se ha pronunciado en repetidas oportunidades la honorable Corte Constitucional, en los siguientes términos:

En la Sentencia C-760 del 10 de agosto del 2004, M. P. (E) Rodrigo Uprimny Yepes, señaló:

*“La Corte determinó que el sistema de seguridad social en pensiones no tiene por finalidad presentar el equilibrio cuota-prestación. El fin perseguido es garantizar la debida atención de las contingencias a las que estén expuestos los afiliados y beneficiarios. Todo ello es consecuencia de considerar que el régimen de prestaciones de la seguridad social en pensiones no es un régimen contractual como el de los seguros privados sino que se trata de un régimen legal que de alguna manera se asienta en el principio contributivo. Así, pretende desarrollar el principio de solidaridad, porque en este subsistema se da la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos y las comunidades, bajo la protección del más fuerte hacia el más débil. El objetivo entonces es que se pueda obtener una pensión adecuada que ampare al afiliado en su vejez o invalidez y que los beneficiarios de una pensión de sobrevivientes en caso de muerte puedan alcanzar esa prestación. Pero además el sistema pretende obtener los recursos de financiamiento para aquellos afiliados cuyos recursos son insuficientes, quienes también tienen derecho a las prestaciones propias del sistema.*

*...La Corte Constitucional al referirse al principio de la solidaridad ha señalado que en el actual sistema jurídico este postulado, contemplado en la Constitución, no solo vincula a todos los particulares sino también al mismo Estado, que en su condición de garante de los derechos de los coasociados está comprometido a prestar el apoyo que requieran las personas para alcanzar la efectividad de sus derechos y para colmar las aspiraciones propias de la dignidad humana (...) Este pronunciamiento deriva no sólo de los artículos 1° y 95 de la Carta; la solidaridad también aparece consagrada en el artículo 48 de la Constitución como uno de los principios medulares del servicio público obligatorio de la seguridad social. Adicionalmente, de conformidad con la Constitución y la ley, es deber del Estado garantizar la solidaridad en el sistema de seguridad social mediante la participación, dirección y control del sistema, asegurando que los recursos públicos en dicho sistema se destinen de manera preferente a los sectores más vulnerables de la población. La ley puede, dentro de determinados límites, estructurar la forma como los distintos agentes deben cumplir con su deber de solidaridad.*

*...La solidaridad no se encuentra solo en cabeza del Estado sino que también los particulares tienen una carga al respecto. Además, según la filosofía del sistema, los aportes no tienen que verse necesariamente*

*reflejados en las prestaciones, pues estos aportes tienen finalidades que sobrepasan el interés individual del afiliado y apuntan a la protección del sistema considerado como un conjunto dirigido a proteger a toda la población...”.*

En la Sentencia C-529 del 23 de junio de 2010, M. P. Mauricio González Cuervo, manifestó:

*“...La seguridad social como esfuerzo mancomunado y colectivo, como propósito común en el que la protección de las contingencias individuales se logra de mejor manera con el aporte y la participación de todos los miembros de la comunidad. En un sistema de seguridad social, aquellos siniestros que generan un riesgo que amenaza el mínimo vital (la falta de ingresos en la vejez o en la invalidez, el súbito desempleo, la ausencia imprevista de un generador de ingresos en el hogar, una enfermedad catastrófica no anticipada), y que no pueden ser cubiertos o atenuados a través de un simple esfuerzo individual o familiar, se atienden o cubren por la vía de la suma de muchos esfuerzos individuales, esto es, de un esfuerzo colectivo. Por supuesto que el principio solidario no es absoluto, y su aplicación debe matizarse con la de otros principios y valores, como el de sostenibilidad, el de eficiencia y el de garantía de los derechos fundamentales. De lo contrario, el sistema de seguridad social sería inoperante e inviable. Pero no cabe duda que la seguridad social solo existe como desarrollo del principio solidario, solo es posible gracias a él, y está concebido para hacerlo realidad.”.*

En este orden de ideas, podemos concluir que la definición del número de semanas de cotización requeridas para acceder a la pensión se fundamenta en el principio de solidaridad que resulta de la suma de muchos esfuerzos individuales que permiten la sostenibilidad del sistema, por lo cual la disminución de 1.300 a 1.150 las semanas que deben cotizar las mujeres para acceder a la pensión, debe sujetarse al principio de sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones y de sujeción a las normas de carácter presupuestal.

En relación con el impacto fiscal de las normas, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, determina:

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

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

*(...)”.*

Así mismo, la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-623 de junio 29 de 2004, M. P. Rodrigo Escobar Gil, señaló:

*“7. De igual manera, la seguridad social se encuentra prevista en el Texto Superior como un derecho económico y social, el cual según la jurisprudencia constitucional, es considerado como un derecho prestacional y programático, ya que le otorga, por una parte, a to-*

*das las personas el derecho de exigir una determinada prestación, es decir, la realización de un hecho positivo o negativo por parte del deudor consistente en dar, hacer o no hacer alguna cosa a favor del acreedor, y por otra, en la mayoría de los casos, requiere para su efectiva realización, la sujeción a normas presupuestales, procesales y de organización, que lo hagan viable y además, permitan mantener el equilibrio del sistema”.* (Subraya fuera de texto).

Respecto de la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, en la exposición de motivos del Acto Legislativo 01 de 2005 se indicó:

*(...)”.*

*• El presente proyecto de acto legislativo es perfectamente armónico con lo que dispuso el artículo 48 de la Constitución e introduce dos nuevos criterios, el de equidad y el de sostenibilidad financiera del sistema, los cuales es necesario incluir por cuanto se dispone de recursos limitados que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población, para lo cual se deben establecer los mecanismos que logren su suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho.* Subrayas fuera de texto.

*(...)”.*

*5.1 La sostenibilidad financiera del sistema como principio constitucional*

*En la medida en que el país ha venido haciendo un esfuerzo considerable por sanear el problema pensional, es fundamental establecer mecanismos para evitar que en un futuro dicho esfuerzo pueda verse desperdiciado. Por tal razón, se propone incluir como principio constitucional el de la sostenibilidad financiera del sistema.*

*Lo anterior implica, por consiguiente, que en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional se debe presentar su equilibrio financiero, evitando por consiguiente situaciones críticas como las que podrían producirse de no adoptarse las reformas que han venido siendo estudiadas por el Congreso y el presente proyecto de Acto Legislativo. (...)”.*

Igualmente el artículo 1° del Acto Legislativo 03 de 2011, establece:

*“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario. (...)”.*

En la exposición de motivos de la iniciativa se indica que a través de la disminución del número de semanas de cotización para que las mujeres accedan a la pensión se corrige la inequidad existente en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, en el número de semanas, dado que actualmente para que las mujeres se pensionen a los 57 años de edad tiene que haber

cotizado más semanas por año que los hombres, lo cual se constituye en inequidad de género.

Si bien en la justificación del proyecto se incluyen cifras relacionadas con la expectativa de vida por género, el porcentaje de afiliados comparado con el porcentaje de pensionados por ingreso en smmlv, la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral, el porcentaje de participación en las ramas de actividad económica y el salario devengado por hombres y mujeres de acuerdo con los años de escolaridad, no se señala el impacto fiscal que implicaría para el Sistema de Seguridad Social en Pensiones disminuir de 1.300 a 1.150 las semanas de cotización requeridas para que las mujeres accedan a la pensión por vejez, ni se establecen las fuentes alternas de recursos para cubrir los ingresos dejados de percibir en el evento en el que la iniciativa se convierta en ley, aspecto fundamental para evaluar la viabilidad del proyecto.

Para contextualizar la importancia de la determinación del impacto fiscal de reducir el número de semanas de cotización, a continuación relacionamos algunos de las consideraciones de carácter general de la exposición de motivos de la iniciativa que culminó con la expedición de la Ley 797 de 2003 *“Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”*:

*“En el régimen de prima media con prestación definida de manera regresiva, se subsidia, con recursos públicos, entre el 42% y el 72% de cada pensión reconocida actualmente. Quiere esto decir, en cifras del año 1999, que el Gobierno nacional dedicó 2,04 puntos del PIB (cerca de 4 billones de pesos), para que dos personas de cada diez, con edad superior a la de jubilación, pudieran recibir el subsidio a la pensión.*

*De seguir la tendencia actual, el Gobierno central debería destinar, en el año 2019, cinco punto cinco (5.5) puntos del PIB para que esa gran minoría siga recibiendo subsidio a su pensión.”*

Y en relación con el pasivo pensional y su influencia en el déficit fiscal, en esa oportunidad se indicó:

*“El sistema pensional tiene un pasivo muy alto (valor presente de las obligaciones futuras por pensiones de jubilación) que no está financiado, incidiendo en el aumento del déficit fiscal de la Nación. Actualmente, el pasivo equivale al 206% del PIB del año 2000. Según el modelo DNP pensión (Parra, 2001), el déficit alcanzó en el año 2000, el 192,4% del PIB. El desfinanciamiento existente, para asegurar que una minoría goce de su pensión, tendrá que ser cubierto con recursos de la Nación en caso de seguir con las mismas condiciones”.*

(...)

*Para pagar las obligaciones pensionales ya causadas y aquellas que deberán ser reconocidas en los próximos 18 años, el país tendría que generar un flujo de caja equivalente al 33% del déficit fiscal de la Nación”.*

Al explicar el alcance de los artículos 12 y 13 se señaló que con el fin de darle sostenibilidad al sistema se debía reducir los subsidios e incrementar tanto la edad como las semanas de cotización, pasando en el caso de las mujeres de 55 a 58 años para el 2009 y 1.200 sema-

nas de cotización, incluso la iniciativa preveía que para el año 2018 la edad y las semanas de cotización para las mujeres se incrementaría de 58 a 62 años y de 1.200 a 1.300 semanas.

### 3. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA

Al analizar la modificación propuesta se observan varios aspectos relevantes, el primero de ellos guarda relación con la igualdad de género y la protección especial a las mujeres dada entre otros factores, por la violencia de género que en algunos casos las afecta, la menor participación en el mercado laboral, recibir menores salarios, la informalidad del trabajo que desarrollan, la dedicación a labores domésticas que no tienen remuneración, la falta de continuidad de los aportes asociada a los periodos en que se retiran del mercado laboral para dedicarse al cuidado de los hijos, o de adultos mayores o personas con discapacidad pertenecientes al grupo familiar. Al respecto se ha entendido equivocadamente que el reducir la edad en la que se pensionan las mujeres las beneficia y se constituye en la forma en la que se les compensa; no obstante, en la práctica reducir la edad para que las mujeres se pensionen no las favorece, entre otras razones por tener que cotizar las mismas semanas que cotizan los hombres pero en menor tiempo.

En Colombia es una realidad que las mujeres tienen una expectativa de vida más alta que los hombres, por citar ejemplos, de acuerdo con proyecciones anuales de población por sexo y por edad 1985-2015 del DANE, encontramos que la esperanza de vida al nacer es:

COLOMBIA: Indicadores de mortalidad 1985-2015			
Periodos	Esperanza de vida al nacer Años		
	Hombres	Mujeres	Total
1985-1990	64,23	71,69	67,87
1990-1995	64,27	73,04	68,55
1995-2000	67,25	74,25	70,66
2000-2005	69,17	75,32	72,17
2005-2010	70,34	76,27	73,23
2010-2015	70,95	77,10	73,95

En relación con la expectativa de vida, en el estudio denominado *“Misión Colombia Envejece”*, realizado por Fedesarrollo y la Fundación Saldarriaga Concha, *“<http://www.saldarriagaconcha.org/>”*, se indicó:

*“En el 2050, una mujer al nacer esperaría vivir 83.4 años, mientras que un hombre viviría 77.5 años. El aumento de la expectativa de vida entre 1990 y el 2050 sería en total de 11.9 años para las mujeres y 12.9 años para los hombres. El 58% de este aumento ocurre entre 1990 y el 2015, y el 42% restante se espera que suceda hacia el año 2050. Entre la expectativa de vida de las mujeres y de los hombres a lo largo del tiempo, y en todas las regiones del mundo, hay un diferencial importante. Se espera que en Colombia se reduzca de 6.9 en 1990 a 5.9 en el 2050”.*

El incremento de la esperanza de vida y las modificaciones que a nivel demográfico se están presentando por la disminución de la tasa de natalidad y fecundidad, generan reducción de aportes e incremento de los gastos, factores que afectan la estabilidad financiera del sistema, la cual se agudizará en la medida en la que más personas cumplan los requisitos para pensionarse.

Recordemos que en la exposición de motivos de la iniciativa que culminó con la expedición de la Ley 797 de 2003, se señaló:

*“De manera gradual y con el objetivo de reducir al máximo los subsidios regresivos y darle sostenibilidad al sistema, el proyecto dispone un aumento de la edad y de las semanas de cotización al pasar de 55 años de edad las mujeres a 58 en el 2009 y los hombres de 60 años de edad a 62 en el mismo año, aumentando, simultáneamente, las semanas de cotización a 1.200. Para el año 2018 se aumentarán a 62 y 65 mujeres y hombres respectivamente y las cotizaciones en semanas serán de 1.300...”*

Nótese que en la exposición de motivos se indica de manera particular que para darle sostenibilidad al sistema se dispone un aumento tanto en la edad como en las semanas de cotización, llegando al 2018 a 1.300 semanas y 62 años para las mujeres y 65 para los hombres, ello en respuesta a los cambios que en materia demográfica se proyectaban en esa fecha, por cuanto el incremento de la expectativa de vida genera que las personas reciban pensión por un mayor número de años, lo cual necesariamente debe estar ligado al incremento en los años de cotización, de tal manera que se presente equilibrio en el sistema y se incremente el número de personas que acceden a la pensión.

Para contextualizar las implicaciones que conlleva reducir las semanas de cotización para que las mujeres accedan a la pensión es necesario tener en cuenta, además del incremento en la expectativa de vida que en las mujeres es mayor que el de los hombres, otras circunstancias, entre las cuales se encuentran la menor densidad de cotización, que como lo mencionamos anteriormente se presenta como consecuencia de la maternidad, la cual reduce el monto de cotización, que las mujeres tienen un promedio de ingresos menor que el de los hombres y que la tasa de informalidad de las mujeres, según Fedesarrollo, es en promedio del (52%) y en los hombres es del (46%).

De lo expuesto se colige que la disminución en el número de semanas de cotización no es el mecanismo idóneo para reconocerles a las mujeres el rol trascendental que cumplen en la sociedad y en la construcción del país, ni para brindar alternativas que les permitan acceder a la pensión; por el contrario disminuir el número de semanas de cotización sin acompañar tal disminución de otros mecanismos reduciría las posibilidades de acceso a la pensión, resultado contrario al pretendido a través de la iniciativa.

Es por ello que este Ministerio considera plausible que se reconozca a través de la iniciativa el rol fundamental que cumplen las mujeres y que además se busquen alternativas que les permitan acceder a la pensión en el marco de sostenibilidad del sistema. No obstante es evidente que sin desconocer el sentido social que conlleva la iniciativa, no podemos apartarnos del impacto fiscal que implicaría su aprobación, en la medida en la que algunos estudios indican que la estabilidad del sistema implicaría el incremento tanto en la edad para pensionarse como en el número de semanas de cotización y en la reducción de los subsidios que actualmente se brindan para que un mayor número de personas puedan acceder a la pensión de vejez, derivadas entre otros factores en el incremento de la expectativa de vida y en la necesidad ineludible de cubrir el déficit fiscal de tal

forma que se garantice el pago de las actuales y futuras pensiones.

#### 4. IMPACTO ECONÓMICO

De conformidad con lo señalado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 en la exposición de motivos de los proyectos de ley deberá incluirse el costo fiscal y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, correspondiéndole al Ministerio de Hacienda y Crédito Público rendir concepto al respecto.

Respecto a los recursos requeridos para atender el pago de las mesadas pensionales en la exposición de motivos del proyecto que culminó con la expedición de la Ley 797 de 2003 se indicó:

*“(…) Para pagar las obligaciones pensionales ya causadas y aquellas que deberán ser reconocidas en los próximos 18 años, el país tendría que generar un flujo de caja equivalente al 33% del déficit fiscal de la Nación.*

*Para atender mesadas pensionales de antiguos servidores públicos, el país tuvo que apropiar, en el presupuesto del año 2001, recursos cercanos a los 6 billones de pesos (3% del PIB). De continuar con la misma tendencia, en el año 2014, el déficit fiscal, por cuenta del pago de futuras pensiones, alcanzaría niveles superiores al 6% del PIB, situación que generaría problemas fiscales difíciles de manejar. (...)”*

Adicionalmente otro aspecto que merece total atención es el cambio del escenario económico en el que fue aprobada la Ley 797 de 2003, el cual dista de la actual situación económica que atraviesa el país y el contexto internacional, que hacen indispensable encontrar mecanismos que garanticen la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones y el incremento en el número de colombianos que accederán a pensión de vejez.

#### 5. REFERENCIAS A NIVEL INTERNACIONAL

A continuación relacionamos la edad de retiro diferenciada para hombres y mujeres en algunos países de Iberoamérica, de acuerdo con el estudio realizado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, “Estudio sobre la Perspectiva de Género en los Sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica.”. [http://www.oiss.org/IMG/Ddf/LA\\_PERSPECTIVA\\_DE\\_GENERO\\_OISS\\_2014.pdf](http://www.oiss.org/IMG/Ddf/LA_PERSPECTIVA_DE_GENERO_OISS_2014.pdf).

Países	Edad de retiro (años)		Tiempo mínimo de cotización
	Mujeres	Hombres	
Argentina	65 años	60 años	30 años de aportes
Bolivia	55 años	50 años	Entre 10 y 15 años de aportes
Brasil	65 (urbano) 60 (rural)	60 (urbano) 55 (rural)	35 años (H) 30 años (M)
Chile	65 años	60 años	
	(Para acceder a las pensiones del pilar solidario es necesario tener 65 años en ambos casos)		
Colombia	62 años	57 años	1.150 semanas de cotización, aumentando dicho requisito en 25 semanas por año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015
Costa Rica	61 años 11 meses	59 años 11 meses	38.5 años (H) 39 años (M)

Países	Edad de retiro (años)		Tiempo mínimo de cotización
	Mujeres	Hombres	
Cuba	Categoría I: 65 años. Categoría II: 60 años.	Categoría I: 60 años. Categoría II: 55 años.	30 años
El Salvador	60 años	55 años	25 años de cotización en el Sistema de Pensiones Público
Honduras	65 años	60 años	15 años
Panamá	60 años	55 años	15 años
Venezuela	60 años	55 años	15 años

Fuente: OISS (2012): La situación de los adultos mayores en la Comunidad iberoamericana.

Se observa que en la mayoría de los países de Iberoamérica las mujeres se pensionan cinco años antes que los hombres, a una edad entre 55 y 60 años y con el mismo número de años cotizados que los hombres, los cuales en varios países es superior a 25 años.

Recordemos que en las consideraciones de carácter general de la exposición de motivos de la iniciativa que culminó con la expedición de la Ley 797 de 2003, se señaló:

“(…)

*Mientras que en Colombia, el periodo de cotización para acceder a una tasa de reemplazo del 65% del ingreso base de liquidación es de 20 años, en Bolivia es de 33 años, en Chile de 35 años, en El Salvador es de 49 años y en México es de 34 años. Así mismo, mientras que la tasa de reemplazo en nuestro país es, aproximadamente, del 65%, en el resto de países latinoamericanos, es del 44%. Lo anterior hace que el sistema actual tenga una frágil estructura, financieramente hablando. (...)*”.

## 6. CONCLUSIONES

Para este ministerio la iniciativa resultaría meritoria, en la medida en que permitiría reconocer el rol trascendental que cumplen las mujeres en nuestro país, garantizando el incremento en el número de mujeres que acceden a pensión de vejez. No obstante, es importante conocer el impacto fiscal que genera la disminución en el número de semanas de cotización tanto en el Sistema General de Pensiones como en el Sistema de Seguridad Social Integral, de tal forma que no se comprometa la sostenibilidad financiera del Sistema conforme a la normatividad vigente, con sujeción a las normas de carácter presupuestal y en el marco del Estado Social de Derecho.

## 7. CONCEPTO

Por lo expuesto anteriormente, consideramos viable la iniciativa.

Cordialmente,

Cordialmente,

  
CLARA LOPEZ OBREGON  
Ministra del Trabajo

## CARTA DE COMENTARIOS DEL BANCO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 242 DE 2015

*por medio de la cual se modifica el literal a) del artículo 8° de la Ley 9ª de 1991, para permitir a las Compañías de Factoring vigiladas por la Superintendencia de Sociedades realizar operaciones de factoring como mecanismo de financiación para el sector exportador.*

JS-S-16118

Bogotá, D. C., 29 de julio de 2016

Doctor

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Proyecto de ley número 242 de 2016, por medio de la cual se modifica el literal a) del artículo 8° de la Ley 9ª de 1991, para permitir a las Compañías de Factoring vigiladas por la Superintendencia de Sociedades realizar operaciones de factoring como mecanismo de financiación para el sector exportador.**

Honorables Representantes:

De manera respetuosa nos permitimos presentar los siguientes comentarios en relación con el proyecto de ley de la referencia, con el propósito de que sean tenidos en cuenta en las discusiones para segundo debate en la plenaria de la honorable Cámara de Representantes:

1. Competencia cambiaria de la Junta Directiva del Banco de la República

- El artículo 371 de la Constitución Política asigna al Banco de la República la función de regular los cambios internacionales en coordinación con la política económica general. Por su parte el 372 otorga a su Junta Directiva, el carácter de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia conforme a las funciones que le asigne la ley.

- La Ley 9ª de 1991 (Ley marco “Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias”), establece en sus artículos 5°, 6° y 8°, entre otras normas generales de los cambios internacionales:

“Artículo 5°. *Regulación de las operaciones de cambio.* Las operaciones de cambio podrán regularse por el Gobierno nacional. Para este efecto, únicamente podrá establecer controles o actuaciones administrativas con el objeto de verificar la naturaleza de la transacción y el cumplimiento de las regulaciones correspondientes.

Artículo 6°. *Mercado cambiario.* El mercado cambiario estará constituido por la totalidad de las divisas que deban ser transferidas o negociadas por conducto de los intermediarios que se autoricen en desarrollo de esta ley. El Gobierno nacional fijará las normas tendientes a organizar y regular el funcionamiento de este mercado. Además, establecerá las operaciones de cambio cuyo producto en moneda extranjera no deba ser transferido o negociado a través del mercado cambiario y los mecanismos que po-



drán utilizarse para la posesión o negociación de las divisas correspondientes en el país.

Parágrafo. Los ingresos de divisas por concepto de servicios prestados por residentes en el país, quedarán exentos de la obligación de ser transferidos o negociados a través de mercado cambiario. Sin perjuicio de lo anterior, estos ingresos podrán ser regulados por la Junta Monetaria. Lo dispuesto en este parágrafo no será aplicable en el evento que las reservas internacionales lleguen a ser inferiores a tres meses de importaciones.

(...)

Artículo 8°. *Intermediarios del mercado cambiario.* El Gobierno nacional determinará los intermediarios del mercado cambiario con base en cualquiera de los siguientes criterios:

- a) Que se trate de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria o la Superintendencia de Valores.
- b) Que se trate de entidades cuyo objeto exclusivo consista en realizar operaciones de cambio.

El Gobierno nacional establecerá los requisitos y condiciones de las operaciones de cambio que podrán realizar los diferentes tipos de intermediarios del mercado cambiario, así como los requisitos que deberán cumplir los intermediarios para operar en el mercado.

Los intermediarios del mercado cambiario tendrán el deber de colaborar activamente con las autoridades del régimen cambiario y de comercio exterior.”

- En la Ley 31 de 1992 (Ley del Banco de la República) se distribuyeron entre el Gobierno nacional y la Junta Directiva del Banco de la República, las competencias cambiarias establecidas en la Ley 9ª de 1991, quedando en cabeza de esta última las correspondientes a la regulación de las operaciones de cambio (artículo 5°), del mercado cambiario (artículo 6°) y de los intermediarios del mercado cambiario (artículo 8°).

- En consecuencia, la Junta Directiva del Banco de la República tiene competencia plena para regular las operaciones de cambio definidas por el Gobierno nacional, el mercado cambiario y los intermediarios del mercado, con sujeción a los criterios generales establecidos en la Ley 9ª de 1991.

- Debe tenerse en cuenta que en relación con la competencia de regulación de los cambios internacionales por parte del Congreso, la Corte Constitucional de manera reiterada ha señalado lo siguiente:

“... corresponde al Congreso establecer las pautas, los criterios y los objetivos generales a los que debe someterse la Junta como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria. Por consiguiente, el Congreso de la República no invade la órbita propia de la Junta Directiva del Banco de la República cuando determina las reglas generales que encauzan la actuación de ese órgano, pero le está vedado señalar directrices concretas, por cuanto de hacerlo, estaría desplazando la decisión autónoma de la Junta como “autoridad monetaria, crediticia y cambiaria”.

Así las cosas, el esquema legal en el campo cambiario (ley marco) obliga a esbozar lineamientos generales y abstractos, para no interferir, reducir o anular la iniciativa de la Junta Directiva del Banco emisor en lo que concierne con el estudio y ponderación de las circunstancias de orden económico y social que en un momento dado ameritan la adopción de una determinada medida.” (Subrayas nuestras).

De acuerdo con lo anterior, el proyecto de ley en cuestión excede en su totalidad las facultades en materia cambiaria del Congreso, invadiendo la competencia de la Junta Directiva del Banco de la República, al determinar directamente que unos agentes específicos (las empresas de factoring que estén bajo la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades) son intermediarios del mercado cambiario –artículo 3°– y regular condiciones concretas de las operaciones de cambio –artículos 1° y 2°– del proyecto (la compra de instrumentos de pago en moneda extranjera y el endeudamiento externo).

## 2. Regulación Cambiaria de los Intermediarios del Mercado Cambiario

La Junta Directiva del Banco de la República en desarrollo de sus facultades de regulación cambiaria asignadas por la Constitución Política y por la ley, determina las entidades sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera que pueden actuar como intermediarios del mercado cambiario y los requisitos y condiciones que deben cumplir para operar en el mercado, las operaciones de cambio que pueden realizar y los requisitos y condiciones de estas.

Así, en el artículo 58 de la Resolución Externa 8 de 2000 se establece que “son intermediarios del mercado cambiario los bancos comerciales, los bancos hipotecarios, las corporaciones financieras, las compañías de financiamiento, la Financiera de Desarrollo Nacional, el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. (Bancóldex), las cooperativas financieras, las sociedades comisionistas de bolsa y las sociedades de intermediación cambiaria y de servicios financieros especiales”. De manera particular se establece que las cooperativas podrán actuar como intermediarios del mercado cambiario una vez sean autorizadas para el efecto por la Superintendencia Bancaria. Dicha entidad deberá evaluar las condiciones técnicas y operativas que permitan a la cooperativa financiera un adecuado manejo y debido control del conjunto de operaciones de cambio autorizadas.

- Adicionalmente, la R.E. 8/00 en el artículo 59 divide a los IMC en los siguientes dos grupos y define las operaciones que cada de ellos puede realizar en el mercado cambiario, teniendo en cuenta principalmente el criterio de patrimonio adecuado del PT como una medida de patrimonio que refleja la capacidad de una entidad de absorber pérdidas y en ese sentido es adecuada como medida de la capacidad de respaldo patrimonial:

Grupo 1: está compuesto por los bancos, las corporaciones financieras, así como las compañías financieras y las cooperativas financieras que tengan un patrimonio técnico (PT) igual o superior al capital mínimo que debe acreditarse para la constitución de una corporación financiera. También hacen parte de este grupo la Financiera de Desarrollo Nacional y Bancóldex. Los IMC de este grupo pueden realizar todas las operaciones de cambio autorizadas por el régimen cambiario.

Grupo 2: está compuesto por las compañías de financiamiento y las cooperativas financieras y las sociedades comisionistas de bolsa cuyo PT sea igual o superior al capital mínimo que debe acreditarse para la constitución de una compañía de financiamiento, así como las sociedades de intermediación cambiaria y de servicios financieros especiales (SICSFE) cuyo patrimonio sea igual o superior al capital de constitución establecido por el Gobierno nacional en desarrollo de la Ley 1328 de 2009. Las operaciones cambiarias autorizadas a este grupo de IMC son limitadas frente a las autorizadas al Grupo 1.

El establecimiento de estos dos grupos pretende distinguir a los IMC por su naturaleza y acotar su participación en el mercado cambiario por niveles de capital adecuado. Lo anterior, considerando que el objeto social de cada tipo de agente acota las operaciones que deben tener autorizadas, y que mayores niveles de capital pueden permitir absorber más fácilmente eventuales pérdidas que puedan generarse por la exposición a los riesgos involucrados en las distintas operaciones de intermediación cambiaria, y suelen venir acompañados de una mayor capacidad operativa y unos mejores sistemas de administración de riesgo.

- La R.E. 8 /00 establece que los IMC del Grupo 1 pueden realizar todas las operaciones de cambio autorizadas (conforme a lo previsto en la regulación) las cuales incluyen: (i) compra y venta de divisas y de títulos representativos de las mismas que sean de operaciones obligatoriamente canalizables a través del mercado cambiario o de operaciones que se canalicen voluntariamente; (ii) compra y venta de divisas y títulos representativos con el BR y otros IMC y de saldos de cuentas de compensación; (iii) obtener financiación en moneda extranjera de no residentes diferentes de personas naturales, de los intermediarios del mercado cambiario o mediante la colocación de títulos en los mercados internacionales de capitales, para destinarla exclusivamente a realizar las actividades permitidas en el régimen cambiario; (iv) recepción de depósitos en moneda extranjera a personas y entidades autorizadas y de depósitos en moneda legal a no residentes, los cuales se encuentran sujetos a las regulaciones cambiarias; (v) otorgar avales y garantías en moneda extranjera sobre operaciones del mercado cambiario y algunas operaciones internas; (vi) otorgar créditos en moneda extranjera; (vii) hacer inversiones de capital en el exterior e inversiones financieras en el exterior; (viii) enviar o recibir pagos en moneda extranjera y efectuar remesas de divisas desde o hacia el exterior; (ix) manejar y administrar tarjetas de crédito y débito internacionales; (x) ofrecer operaciones de derivados; (xi) distribuir y vender tarjetas débito prepago e instrumentos similares emitidos por ciertas entidades financieras del exterior; y (xii) obtener financiación denominada en moneda legal y pagadera en divisas de no residentes diferentes de personas naturales o mediante la colocación de títulos en los mercados internacionales de capitales, para destinarla a realizar operaciones activas en moneda legal.

Los IMC del Grupo 2 tienen una participación limitada en el mercado cambiario. Pueden realizar todas las anteriores operaciones con excepción de las siguientes: la obtención y otorgamiento de financiamiento en m/e, la recepción de depósitos, el otorgamiento de avales y garantías en moneda extranjera y la obtención de financiación denominada en moneda legal y pagadera en divisas. Adicionalmente, solo pueden ofrecer derivados financieros sobre tasa de cambio, siempre y cuando sean compensados y liquidados a través de una cámara central de contraparte autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia. Por su parte, las SICSFE no pueden realizar operaciones de divisas con el BR ni manejar y administrar sistemas de tarjeta de crédito y débito internacionales.

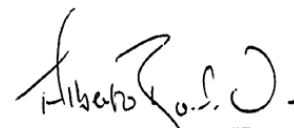
Es importante destacar que los IMC que realicen operaciones de derivados deben cumplir con lo establecido en los capítulos XVIII (instrumentos financieros derivados y productos estructurados) y XXI (regla relativas al sistema de administración de riesgo de mercado) de la Circular Básica Contable y Financiera de la SFC, relacionados con requerimientos de infraestructura, administrativos, de reporte y de sistemas de administración de riesgo.

estructura, administrativos, de reporte y de sistemas de administración de riesgo.

- La R.E.8 /00 (parágrafo 8° del artículo 59) exige adicionalmente a los intermediarios del mercado cambiario que cuenten con la capacidad operativa, administrativa, financiera y técnica que permita el cumplimiento de sus operaciones de cambio, así como con sistemas adecuados de administración de riesgo de tales operaciones. En caso de que la Superintendencia Financiera de Colombia en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia determine con sustento en los indicadores de riesgo, capacidad operativa, administrativa, financiera o técnica que el intermediario del mercado cambiario no cumple con las condiciones señaladas, el intermediario solo podrá continuar realizando las operaciones autorizadas en esta resolución con sujeción a los términos y condiciones que establezca la Superintendencia para el efecto.

- Finalmente, la Junta Directiva del Banco de la República establece una regulación prudencial a los IMC: requerimientos en materia de posición propia, posición propia de contado y posición bruta de apalancamiento, indicadores de exposición por moneda, indicadores de riesgo cambiario e indicadores de exposición de corto plazo.

Atentamente  
Atentamente,



ALBERTO BOADA ORTIZ

Secretario Junta Directiva

\* \* \*

#### CARTA DE COMENTARIOS DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE COMERCIANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2016 CÁMARA, 02 DE 2015

*por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad reforzada laboral a los trabajadores que se encuentren en situación de prepensionados. [Estabilidad laboral próximos a pensionarse]*".

Bogotá, D. C., 29 de julio de 2016

Doctor

MIGUEL ÁNGEL PINTO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Solicitud de archivo del **Proyecto de ley número 250 de 2016 Cámara, 02 de 2015**, "*por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad reforzada laboral a los trabajadores que se encuentren en situación de prepensionados. [Estabilidad laboral próximos a pensionarse]*".

Honorable Representante:

Como lo hemos expresado en reiteradas ocasiones, algunas iniciativas que reflejan a primera vista un beneficio para los ciudadanos, terminan por convertirse en barreras de acceso al mercado laboral.

En este caso concreto, consideramos que el proyecto de ley de la referencia crea para los trabajadores una barrera real de acceso al mercado laboral, puesto que, cualquier empleador que quiera vincular laboralmente a una persona que se encuentra cercana a su edad de ju-

bilación, tendrá un elemento que interviene en la libre voluntad contractual de las partes.

Ahora bien, en materia de estabilidad laboral reforzada, la Corte Constitucional ha definido que, se presenta frente a grupos particulares y consiste en que el despido del trabajador amparado, será ineficaz si la desvinculación corresponde a la condición especial del mismo<sup>1</sup>.

Por lo anterior, la estabilidad reforzada se presenta frente a ciertos grupos en situación especial de protección:

*“En efecto, si bien, conforme al artículo 53 de la Carta, todos los trabajadores tienen un derecho general a la estabilidad en el empleo, existen casos en que este derecho es aún más fuerte, por lo cual en tales eventos cabe hablar de un derecho constitucional a una estabilidad laboral reforzada. Esto sucede, por ejemplo, en relación con el fuero sindical pues sólo asegurando a los líderes sindicales una estabilidad laboral efectiva, resulta posible proteger otro valor constitucional, como es el derecho de asociación sindical (C. P. artículo 39), igualmente, en anteriores ocasiones, esta Corporación también señaló que, debido al especial cuidado que la Carta ordena en favor de los minusválidos (C. P. artículo 54), estas personas gozan de una estabilidad laboral superior, la cual se proyecta incluso en los casos de funcionarios de libre nombramiento y remoción. En efecto, la Corte estableció que había una inversión de la carga de la prueba cuando la constitucionalidad de una medida administrativa sea cuestionada por afectar los derechos fundamentales de los minusválidos, por lo cual, en tales eventos “es a la administración a quien corresponde demostrar porque la circunstancia o condición de desventaja de la persona protegida por el Estado no ha sido desconocida como consecuencia de su decisión”<sup>2</sup>.*

Vale la pena resaltar que la estabilidad en el empleo es diferente a la estabilidad laboral reforzada de los sujetos protegidos. A propósito, la Sentencia T-057 de 2016 reconoce que, la aplicación del concepto no es general:

*“La jurisprudencia constitucional, ha reconocido que la estabilidad laboral reforzada protege por lo general a mujeres embarazadas y en estado de lactancia, trabajadores con fuero sindical y personas con discapacidad. En este sentido, se ha dicho que la figura de la estabilidad laboral reforzada es un derecho que garantiza la continuidad en un empleo, después de adquirir la correspondiente limitación física, psicológica, o sensorial, como una medida de protección especial y conforme a su capacidad laboral”<sup>3</sup>.*

Como puede observarse, las estabilidades laborales reforzadas son la excepción y para grupos minoritarios. En ese sentido, abrir la puerta para que por vía de la legislación se establezcan este tipo de protecciones, puede ser peligroso para la generación de empleo.

Por lo tanto, debe aclararse que esta situación constitucional no se puede extender de manera generalizada, ya que como se advirtió, la estabilidad reforzada es propia de una **situación especial de protección**.

En últimas, la experiencia ha demostrado que este tipo de regulaciones terminan yendo en contravía de los propios intereses de los ciudadanos, porque se les crean cargas excesivas a los empresarios a la hora de la contratación y, por otro lado, la productividad de las empresas se verá comprometida ya que la estabilidad generará un sentimiento de protección en el trabajador, quien perdería el incentivo a cumplir las metas de su cargo, viéndose afectada la unidad empresarial.

En este sentido, Fenalco quiere poner de presente la inconveniencia de esta iniciativa y solicitar respetuosamente estudiar el archivo de dicha iniciativa.

Cordial saludo,

  
**GUILLERMO BOTERO NIETO**  
 Presidente

## CONTENIDO

Gaceta número 565 - Jueves, 4 de agosto de 2016	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, 267 de 2016 Cámara, por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales del país, y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto, texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de ley número 211 de 2016 Cámara, por la cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano .....	8
Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 206 de 2016 Cámara, por la cual se dispone predios rurales de propiedad de la nación y terrenos baldíos afectados por licencias de explotación minera y/o petrolera a pobladores rurales que tengan derecho de dominio, posesión o tenencia de la tierra y se dictan otras disposiciones.....	13
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 019 de 2015 Cámara, por medio de la cual se crea el Programa de Tamizaje Neonatal en Colombia .....	15
Carta de comentarios del Ministerio de Trabajo al Proyecto de ley número 049 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica el número de semanas a cotizar para acceder a la pensión por parte de las mujeres....	19
Carta de comentarios del Banco de la República al Proyecto de ley número 242 de 2015, por medio de la cual se modifica el literal a) del artículo 8° de la Ley 9ª de 1991, para permitir a las Compañías de Factoring vigiladas por la Superintendencia de Sociedades realizar operaciones de factoring como mecanismo de financiación para el sector exportador.....	24
Carta de comentarios de la Federación Nacional de Comerciantes al Proyecto de ley número 250 de 2016 Cámara, 02 de 2015, por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad reforzada laboral a los trabajadores que se encuentren en situación de prepensionados. [Estabilidad laboral próximos a pensionarse]” .....	26

<sup>1</sup> Corte Constitucional, 11 de febrero de 2010, Sentencia T-057 de 2010. M. P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/T-056-16.htm>

<sup>2</sup> Corte Constitucional, 10 de mayo de 2000. Sentencia C-531. M. P. Dr. Álvaro Tafur Galvis. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-531-00.htm>

<sup>3</sup> Sentencia T-057 de 2016. <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/T-057-16.htm>