



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 1041

Bogotá, D. C., martes, 27 de noviembre de 2018

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 31 DE 2018 SENADO, 081 DE 2018 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 122 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., 26 de noviembre 2018

Honorable Senador

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 31 de 2018 Senado, 081 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 122 de la Constitución Política.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 31 de 2018 Senado, 081 de 2018 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 122 de la Constitución Política*, en los siguientes términos:

1. TRÁMITE DEL PROYECTO

El proyecto de acto legislativo bajo estudio fue radicado el 14 de agosto del año en curso

por el Gobierno nacional, a través de la Ministra del Interior, doctora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.

La exposición de motivos fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 669 de 2018.

En el trámite de primera vuelta en la Cámara de Representantes, el proyecto fue debatido y aprobado en Comisión Primera el 2 de octubre de 2018 y en Plenaria de Cámara de Representantes los días 23 de octubre y 6 de noviembre de 2018.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de acto legislativo busca hacer efectiva la revelación del patrimonio no solo del servidor público, sino también de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos públicos, al inicio del servicio, al retiro y cuando sea solicitado por autoridad competente. Igualmente pretende que la declaración de bienes y rentas así como la declaración de renta de los antes mencionados no ostente el carácter de información reservada.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Colombia es un país notoriamente agobiado por el fenómeno de la corrupción, especialmente en lo que al sector público se refiere; motivo por el que para contrarrestarla se requiere implementar cambios de fondo de la manera más pronta posible.

Según el análisis realizado por Transparencia Internacional¹, el Índice de Percepción de la

¹ Transparencia Internacional. Resultados del Índice de Percepción de la Corrupción 2017, disponible en el enlace: http://transparenciacolombia.org.co/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2017-corrupcion-aun-sin-solucion-de-fondo/#_ftn1

Corrupción de Colombia mantiene desde hace 4 años una calificación de 37 sobre 100 puntos, lo que indica que no ha cambiado la imagen que grupos de expertos tienen sobre el sector público colombiano en cuanto a corrupción. Colombia cayó 6 puntos desde la última medición, pasando del puesto 90 al 96 entre 180 países. Asimismo, esta organización reconoce que si bien se han adelantado ajustes institucionales y normativos importantes, la percepción no va a cambiar mientras no se evidencien cambios de fondo, motivo por el que urge, realizar reformas al sistema político permeado por la trampa, un sistema judicial que debe ser más efectivo en la lucha contra la impunidad y que se acabe con el clientelismo en el empleo público y la contratación.

En ese sentido, la revelación del patrimonio del servidor público o del particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos, debe convertirse en un deber u obligación constitucional tanto al inicio de su gestión y durante ella, así como al retiro del servicio.

El servidor público debe serlo, esto es, al acceder a la organización estatal debe estar presto a servir a las instituciones y a la comunidad en general; debe ejercer sus funciones, facultades y atribuciones conforme a los principios y normas de derecho internacional aplicables a Colombia, a la Constitución Política, a la ley y al reglamento; no debe omitir el ejercicio de ellas, debe defender el orden constitucional y administrar, usar o destinar el patrimonio público para los fines que el ordenamiento jurídico contempla.

El servidor no debe ni puede aprovechar su condición, sus facultades, atribuciones o potestades para enriquecerse o beneficiar ilícita e ilegalmente a otros, a costa del erario o del patrimonio público que es de todos, porque a él contribuyen en virtud del principio de solidaridad o del de reparto de las cargas públicas, las personas naturales o jurídicas para garantizar el normal y adecuado funcionamiento del aparato estatal, el cumplimiento de los cometidos estatales y, mediante su uso y distribución racional, la satisfacción de las necesidades de la sociedad, especialmente de las más necesitadas que generalmente son personas en situación de indefensión.

El deber de revelación del patrimonio particular de quien aspire a convertirse en servidor público, del que lo sea o de aquel que se retire del servicio, así como del particular que cumpla funciones públicas o administre bienes y recursos públicos constituye una regla de transparencia, de pulcritud, de honestidad y de

decoro. Él debe revelar con qué llega, qué tiene y con qué se va cuando se retira del servicio y, correlativamente, los ciudadanos, la sociedad en general y las propias instituciones deben tener el derecho de acceso a esa información para que se garantice el control ciudadano, el control social y el monitoreo y seguimiento estatal sobre el patrimonio público y se verifique que él no ha terminado o pueda terminar en las arcas del patrimonio del servidor o del particular que ejerza funciones públicas o administre recursos públicos cuando se retire del servicio público o cuando termine su gestión pública.

Así mismo, el derecho de acceso a la información que debe ser revelada, constituye un instrumento de análisis en la lucha contra la corrupción y por la defensa de la ética y de la moralidad pública.

La declaración de renta, así como la declaración de bienes y rentas, son hasta ahora documentos privados que están garantizados por la reserva constitucional prevista en el artículo 15 de la Constitución Política, salvo para fines de inspección y vigilancia, para fines tributarios o para fines judiciales, y las autoridades que en tal virtud accedan a ellas, deben garantizar dicha reserva pues a ellas se les traslada la carga de conservarla.

Empero, en tales documentos está contenida y declarada buena parte de la información confidencial y, por lo tanto, reservada acerca del origen del patrimonio que se declara, así como también de su destinación, la cual se respalda con los respectivos soportes que constituyen, además, buena parte de la información exógena que también debe ser reportada a las autoridades tributarias pero que sigue siendo confidencial por estar amparada con la reserva constitucional.

El seguimiento, monitoreo y control administrativo de buena parte del patrimonio público, v. gr. del que constituye el sistema general de participaciones o el sistema general de regalías, no constituyen funciones de inspección y vigilancia, ni funciones judiciales y mucho menos funciones de carácter tributario. Empero, quien las ejerce, no puede ver toda la trazabilidad del recaudo, la percepción, el uso, la administración, el destino, o el gasto del bien, o del recurso, según el caso, con lo cual no puede verificar si se produjo o no el traslado de bienes y rentas del patrimonio público al patrimonio privado.

El propósito o finalidad de este proyecto de acto legislativo es precisamente que se levante tal privilegio constitucional respecto de quien a partir del momento de su posesión adquiere la calidad de servidor público, o aquel particular que ejerce funciones públicas o administra

bienes y recursos públicos, o de quien las ejerza y hasta su retiro para que, sin perjuicio de cumplir o no con el deber de revelación de dicha información, los ciudadanos, las organizaciones sociales y el propio Estado puedan tener acceso a tales documentos para ejercer los controles que la misma Constitución les autoriza o les ordena cumplir, según el caso. En otros términos, el propósito o finalidad de esta iniciativa es que la declaración de bienes y rentas, así como la declaración de renta del servidor público y del particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos no tenga carácter de información reservada y deba ser presentada o revelada ante cualquier autoridad o a ella tenga acceso cualquier persona.

Desde luego, la ley deberá prever las consecuencias que se deriven de su ilegítimo uso e impedir con salvaguardas normativas y reales, la efectiva protección de la propiedad privada y de los demás derechos adquiridos conforme a la ley cuya revelación se hace, así como prevenir la comisión de hechos punibles que pongan en peligro no solo el patrimonio del servidor público o del particular que ejerza funciones públicas y administre bienes y rentas

de carácter público, sino la vida y la integridad personal de tales titulares.

Si se cumple con la aspiración que el proyecto expresa, se reitera, se contará con un valioso instrumento en la lucha contra la corrupción, la delincuencia y el crimen organizado y se habrá avanzado en la lucha por la ética, la transparencia y la moralidad pública.

4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se propone modificar el texto aprobado en Cámara de Representantes, estableciendo que aquellos particulares que ejerzan funciones públicas o administren bienes o recursos públicos, que estén obligados a declarar renta deberán presentar únicamente la copia de su última declaración de renta, conservando la obligación de presentarla anualmente mientras el cargo o la función se mantenga. Para aquellos casos en que la persona no está obligada a declarar renta, se establece el deber de diligenciar el formato de declaración de bienes y rentas.

Asimismo, se agruparon los incisos 3° y 4° del artículo 1° del texto aprobado en Cámara, en lo que ahora constituiría el inciso 3° del texto propuesto para primer debate.

Constitución Política	Texto aprobado en Cámara de Representantes	Texto Propuesto para Primer Debate en Comisión Primera Senado
<p>ARTÍCULO 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente</p> <p>Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.</p> <p>Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.</p> <p>Dicha declaración solo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público.</p> <p>Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier</p>	<p>ARTÍCULO 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.</p> <p>Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.</p> <p>Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite, <u>el servidor público</u> deberá declarar bajo juramento el monto de sus bienes y rentas <u>y presentar copia de su última declaración de renta. El servidor público deberá actualizar cada año bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas y presentar copia de su última declaración de renta.</u></p> <p><u>El particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos al inicio y al término de del ejercicio de sus atribuciones o cuando autoridad competente se lo solicite, deberá declarar bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas y presentar copia de su última declaración de renta. Además deberá actualizar cada</u></p>	<p>ARTÍCULO 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.</p> <p>Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.</p> <p>Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite, <u>el servidor público y el particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos,</u> deberá <u>presentar copia de su última declaración de renta, la cual deberá presentar cada año mientras desempeñe el cargo o el ejercicio de la función se mantenga. Si no está obligado a declarar renta, deberá tramitar el formato de declaración de bienes y rentas.</u></p>

Constitución Política	Texto aprobado en Cámara de Representantes	Texto Propuesto para Primer Debate en Comisión Primera Senado
<p>tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior. Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.</p>	<p><u>año bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas y presentar copia de su última declaración de renta.</u> <u>La declaración de bienes y rentas, así como la declaración de renta del servidor público y del particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos no tendrá carácter de información reservada cuando lo solicite un organismo de control competente, quienes serán responsables penal y fiscalmente del uso indebido de dicha información.</u> Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior. <u>Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa, o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial.</u> Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño. Parágrafo. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley condenados por delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno o se hayan desmovilizado individualmente, siempre que hayan dejado las armas, se hayan acogido al marco de justicia transicional aplicable en cada caso, entre estos la Jurisdicción Especial para la Paz en los términos de este acto legislativo y no hayan sido condenados por delitos dolosos posteriores al acuerdo de paz o a su desmovilización, estarán habilitados para ser designados como empleados públicos o trabajadores oficiales cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta y para celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado. Las personas a</p>	<p><u>La declaración de renta y el formato de declaración de bienes y rentas</u> del servidor público y del particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos no tendrán carácter de información reservada cuando lo solicite un organismo de control competente, quienes serán responsables penal y fiscalmente del uso indebido de dicha información. Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa, o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial. Parágrafo. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley condenados por delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno o se hayan desmovilizado individualmente, siempre que hayan dejado las armas, se hayan</p>

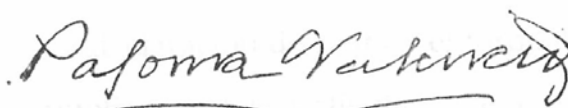
Constitución Política	Texto aprobado en Cámara de Representantes	Texto Propuesto para Primer Debate en Comisión Primera Senado
<p>Parágrafo. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley condenados por delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno o se hayan desmovilizado individualmente, siempre que hayan dejado las armas, se hayan acogido al marco de justicia transicional aplicable en cada caso, entre estos la Jurisdicción Especial para la Paz en los términos de este acto legislativo y no hayan sido condenados por delitos dolosos posteriores al acuerdo de paz o a su desmovilización, estarán habilitados para ser designados como empleados públicos o trabajadores oficiales cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta y para celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado. Las personas a las que se refiere el presente artículo no quedarán inhabilitadas para el ejercicio de una profesión, arte u oficio.</p> <p>La anterior disposición aplicará igualmente a los miembros de la Fuerza Pública que se sometan a la Jurisdicción Especial para la Paz, quienes podrán ser empleados públicos, trabajadores oficiales o contratistas del Estado, cuando no</p>	<p>las que se refiere el presente artículo no quedarán inhabilitadas para el ejercicio de una profesión, arte u oficio.</p> <p>La anterior disposición aplicará igualmente a los miembros de la Fuerza Pública que se sometan a la Jurisdicción Especial para la Paz, quienes podrán ser empleados públicos, trabajadores oficiales o contratistas del Estado, cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta, sin perjuicio de la prohibición de reincorporación al servicio activo prevista en la Ley 1820 de 2016 para las situaciones en ella señaladas.</p> <p>Como aporte a las garantías de no repetición, el Estado colombiano garantizará que los hechos que ocurrieron en el pasado no se repitan, y para ello implementará las medidas referidas en el Acuerdo General de Paz en esta materia. Quienes sean sancionados por graves violaciones de derechos humanos o graves infracciones al derecho Internacional Humanitario, no podrán hacer parte de ningún organismo de seguridad, defensa del Estado, Rama Judicial ni órganos de control.</p>	<p>acogido al marco de justicia transicional aplicable en cada caso, entre estos la Jurisdicción Especial para la Paz en los términos de este acto legislativo y no hayan sido condenados por delitos dolosos posteriores al acuerdo de paz o a su desmovilización, estarán habilitados para ser designados como empleados públicos o trabajadores oficiales cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta y para celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado. Las personas a las que se refiere el presente artículo no quedarán inhabilitadas para el ejercicio de una profesión, arte u oficio.</p> <p>La anterior disposición aplicará igualmente a los miembros de la Fuerza Pública que se sometan a la Jurisdicción Especial para la Paz, quienes podrán ser empleados públicos, trabajadores oficiales o contratistas del Estado, cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta, sin perjuicio de la prohibición de reincorporación al servicio activo prevista en la Ley 1820 de 2016 para las situaciones en ella señaladas.</p> <p>Como aporte a las garantías de no repetición, el Estado colombiano garantizará que los hechos que ocurrieron en el pasado no se repitan, y para ello implementará las medidas referidas en el Acuerdo General de Paz en esta materia. Quienes sean sancionados por graves violaciones de derechos humanos o graves infracciones al derecho Internacional Humanitario, no podrán hacer parte de ningún organismo de seguridad, defensa del Estado, Rama Judicial ni órganos de control.</p>

Constitución Política	Texto aprobado en Cámara de Representantes	Texto Propuesto para Primer Debate en Comisión Primera Senado
<p>estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta, sin perjuicio de la prohibición de reincorporación al servicio activo prevista en la Ley 1820 de 2016 para las situaciones en ella señaladas.</p> <p>Como aporte a las garantías de no repetición, el Estado colombiano garantizará que los hechos que ocurrieron en el pasado no se repitan, y para ello implementará las medidas referidas en el Acuerdo General de Paz en esta materia. Quienes sean sancionados por graves violaciones de derechos humanos o graves infracciones al derecho Internacional Humanitario, no podrán hacer parte de ningún organismo de seguridad, defensa del Estado, Rama Judicial ni órganos de control.</p>		
	<p>Artículo 2°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Artículo 2°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>

5. PROPOSICIÓN

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, respetuosamente solicito a los Honorables Senadores que integran la Comisión Primera dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 31 de 2018 Senado, 081 de 2018 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 122 de la Constitución Política*, de conformidad con el pliego de modificaciones que se adjunta.

Atentamente,



Paloma Valencia Laserna

Senadora de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 31 DE 2018 SENADO, 081 DE 2018 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 122 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite, el servidor público y el particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos, deberá presentar copia de su última declaración de renta, la cual deberá presentar cada año mientras desempeñe el cargo o el ejercicio de la función se mantenga. Si no está obligado a declarar renta, deberá tramitar el formato de declaración de bienes y rentas.

La declaración de renta y el formato de declaración de bienes y rentas del servidor público y del particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos no tendrán carácter de información reservada cuando lo solicite un organismo de control competente, quienes serán responsables penal y fiscalmente del uso indebido de dicha información.

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la

pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa, o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial.

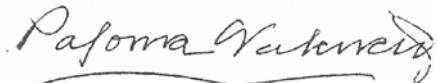
Parágrafo. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley condenados por delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno o se hayan desmovilizado individualmente, siempre que hayan dejado las armas, se hayan acogido al marco de justicia transicional aplicable en cada caso, entre estos la Jurisdicción Especial para la Paz en los términos de este acto legislativo y no hayan sido condenados por delitos dolosos posteriores al acuerdo de paz o a su desmovilización, estarán habilitados para ser designados como empleados públicos o trabajadores oficiales cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta y para celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado. Las personas a las que se refiere el presente artículo no quedarán inhabilitadas para el ejercicio de una profesión, arte u oficio.

La anterior disposición aplicará igualmente a los miembros de la Fuerza Pública que se sometan a la Jurisdicción Especial para la Paz, quienes podrán ser empleados públicos, trabajadores oficiales o contratistas del Estado, cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta, sin perjuicio de la prohibición de reincorporación al servicio activo prevista en la Ley 1820 de 2016 para las situaciones en ella señaladas.

Como aporte a las garantías de no repetición, el Estado colombiano garantizará que los hechos que ocurrieron en el pasado no se repitan, y para ello implementará las medidas referidas en el Acuerdo General de Paz en esta materia. Quienes sean sancionados por graves violaciones de derechos humanos o graves infracciones al derecho Internacional Humanitario, no podrán hacer parte de ningún organismo de seguridad, defensa del Estado, Rama Judicial ni órganos de control.

Artículo 2°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Atentamente,


Páloma Valencia Laserna
 Senadora de la República

* * *

**PONENCIA PRIMER DEBATE AL
 PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
 NÚMERO 33 DE 2018 SENADO,
 211 DE 2018 CÁMARA**

*por el cual se modifica el artículo 351
 de la Constitución Política.*

Bogotá, D. C., noviembre 27 de 2018

Honorable Senador

CARLOS EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

**Referencia: Ponencia primer debate
 Proyecto de Acto Legislativo número 33 de
 2018 Senado, 211 de 2018 Cámara**

Señor Presidente:

De conformidad con el encargo impartido por la Mesa Directiva, presento a consideración de los honorables Senadores y Senadores de la Comisión Primera del Honorable Senado de la República el informe de ponencia para primer debate en primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 33 de 2018 Senado, 211 de 2018 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política*, de iniciativa parlamentaria, el cual se aprobó en primer debate por la Comisión Primera y la Plenaria de la Cámara de Representantes, dentro del primer período de sesiones ordinarias de la Legislatura 2018-2019.

ANTECEDENTES

El presente proyecto de acto legislativo ha cumplido con las exigencias constitucionales de tramitación hasta la fecha, en la medida en que fue presentado por más de 10 congresistas, publicado en la *Gaceta del Congreso número 882 de 2018*, anunciado para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en la sesión del 30 de octubre de 2018 y debatido y aprobado por la misma en la del 31 de octubre de 2018, anunciado para segundo en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 7 de noviembre de 2018 y

debatido y aprobado por la misma en su sesión del 13 de noviembre de 2018.

OBJETO DEL PAL

Como se indicó en la exposición de motivos y en los informes de ponencia para los debates en la Comisión Primera y en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el presente proyecto de acto legislativo busca solucionar un déficit estructural del diseño institucional del Estado colombiano, generado desde la reforma constitucional a la anterior Carta Política del año 1968, cuando se cercenó la iniciativa congresual en materia de gasto público.

La fundamentación teórica de la reforma propuesta se encuentra en documentos del Banco Mundial¹ y del FMI² acerca de cuál debe ser la participación de los órganos legislativos en los procesos de elaboración y aprobación de los presupuestos.

La lucha por la participación parlamentaria en las decisiones financieras de los Estados ha definido momentos claves en la evolución y consolidación de los gobiernos democráticos modernos. Como el presupuesto es la herramienta de política económica de los gobiernos por excelencia y constituye su más comprensiva declaración de prioridades, se esperaría que los poderes de decisión sobre las finanzas públicas fueran celosamente custodiados por las legislaturas nacionales.

Año tras año, los legisladores de todo el mundo debaten el presupuesto anual y autorizan al gobierno a incrementar los ingresos y llevar a cabo los gastos, cuya ejecución es auditada por los organismos de fiscalización superior, los cuales emiten unos informes que luego son examinados por el propio órgano legislativo. Sin embargo, siempre está presente la pregunta sobre el alcance de su participación en el proceso presupuestal.

La posibilidad de dar una mayor participación al legislador en esta materia suele ser vista con escepticismo, en la medida en que se piensa que los congresistas electos atienden primordialmente el interés de sus electores incrementando gastos específicos, en lugar de atender el interés nacional por lograr y mantener una posición fiscal sostenible, lo que justifica la imposición de restricciones formales al poder de la legislatura para introducir cambios.

Sin embargo, otros elementos contrarrestan y justifican la ampliación de la participación del legislador durante el proceso presupuestal: el principio democrático que le asigna al órgano legislativo el deber de asegurarse que los ingresos y los gastos autorizados al gobierno estén adecuadamente fiscalizados, correspondan a las necesidades de la población y sean apropiadamente ejecutados.

En segundo lugar, el papel de contrapeso que el legislativo debe jugar frente al ejecutivo con el fin de asegurar la gobernabilidad presupuestal a mediano y a largo plazo; es ingenuo pensar que el legislador es la única fuente de indisciplina fiscal, ya que en países como Colombia, en los cuales la rendición de cuentas está débilmente desarrollada, el desbalance fiscal tiene un claro origen en el ejecutivo, como lo demuestra la desfinanciación de \$14 billones en el presupuesto para la vigencia fiscal del año 2019.

En tercer lugar, la ampliación de la participación parlamentaria en la discusión del presupuesto contribuye a que haya mayor transparencia y facilita alcanzar acuerdos y consensos, pues siempre las demandas por fondos superarán los recursos disponibles. Es más democrático que la asignación y priorización la haga el Congreso a que la decisión la tome un funcionario designado del ejecutivo que carece de legitimidad democrática.

Por todo lo anterior, lo que se propone es que una vez que en el debate en las comisiones se ha realizado el aforo del presupuesto, es decir, se ha determinado el monto máximo del gasto, en las discusiones en las plenarias los congresistas, en función del interés legítimo de los sectores que representan, puedan, siempre que ese tope no sea superado, realizar traslados entre partidas, aumentándolas o disminuyéndolas, sin que para ello se requiera del aval gubernamental.

Esta habilitación representa una reivindicación de la iniciativa del gasto por parte del Congreso, sin que ella entrañe una afectación de las reglas sobre disciplina fiscal, pues su ejercicio en ningún caso entraña la posibilidad del incremento del tope del gasto que ya fue aprobado, y sin que los traslados entre partidas, o la creación o eliminación correlativas para no exceder el límite, impliquen eliminar o reducir las partidas que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341 de la Carta. Con la finalidad de que por esta vía

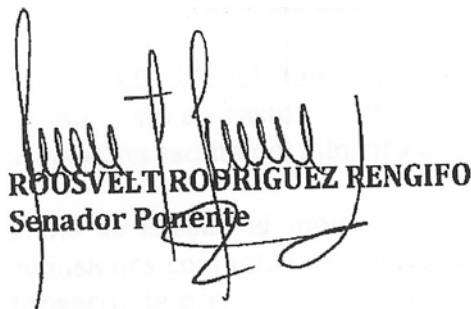
¹ WEHNER, Joachim. Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle. Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development. World Bank Institute. 2004.

² LIENERT, Ian. La Función de la Legislatura en los Procesos Parlamentarios. FMI. Departamento de Finanzas Públicas. 2010.

no se desestructure el proyecto de presupuesto aprobado por las comisiones constitucionales respectivas, se limita la habilitación que se le confiere al Congreso al 20% del presupuesto de inversión.

PROPOSICIÓN:

De conformidad con las consideraciones anteriores se propone a la Comisión Primera del Honorable Senado de la República dar primer debate en Primera Vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 33 de 2018 Senado, 211 de 2018 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política*, con el texto mismo texto aprobado por la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes.



ROOSEVELT RODRIGUEZ RENGIFO
Senador Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE A LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 33 DE 2018 SENADO, 211 DE 2018 CÁMARA DE REPRESENTANTES

por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 351 de la Constitución Política quedará así:

ARTÍCULO 351. El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo, salvo lo previsto en el inciso siguiente.

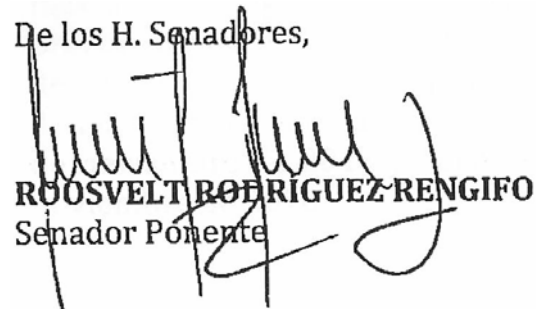
Si no se excede el monto definitivo del presupuesto de gastos decidido por las comisiones conjuntas, las plenarias de las cámaras podrán efectuar modificaciones al proyecto de presupuesto, mediante traslados entre partidas, aumento o disminución de las mismas o inclusión de nuevas partidas, siempre que no se alteren aquellas que el Congreso no puede eliminar o reducir y a las que se refiere el inciso siguiente. Esta atribución del Congreso no podrá exceder el veinte por ciento del presupuesto de inversión.

El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.

Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige desde su publicación.

De los Honorables Senadores,



De los H. Senadores,
ROOSEVELT RODRIGUEZ RENGIFO
Senador Ponente

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 91 DE 2018 SENADO

por medio del cual se declara al río Grande de la Magdalena como hidrovía y se dictan otras disposiciones.

I. ANTECEDENTES

El presente proyecto es de iniciativa parlamentaria y fue presentado por el honorable Senador Carlos Manuel Meisel Vergara el 14 de agosto de 2018 ante la Secretaría General del Honorable Senado de la República. El proyecto fue insertado en la *Gaceta del Congreso* número 601 de 2018 y remitido a la Comisión Sexta Constitucional Permanente para el respectivo trámite legislativo, donde se me designó como ponente para el primer debate.

II. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como objeto declarar como hidrovía al río Grande de la Magdalena con el fin de mejorar la navegación, la actividad portuaria, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento, preservación, protección del ambiente constituyéndose como eje central e integrador multimodal del país.

III. JUSTIFICACIÓN

1. RÍO GRANDE DE LA MAGDALENA

El río Grande de la Magdalena es reconocido como el eje de desarrollo nacional más importante. Así lo señala el ingeniero geográfico, EUFRASIO BERNAL DUFFO¹ cuando desarrolla su historia. Reconociendo su protagonismo en los asuntos ambientales, culturales, sociales, económicos, demográficos, urbano, históricos e hidrográficos. Señala igualmente que el río tiene tres etapas de corrientes hídricas. A saber:

“Alto Magdalena

Comprende desde su nacimiento hasta La Dorada, un trayecto torrencioso y juvenil de 639 km aproximadamente. A 100 km de su nacimiento, en El Hato, entrando al valle de Garzón, tiene una altura de 700 msnm y un declive de 30 m/km. Pasa luego por Neiva, situada a una elevación de 472 y desciende hasta Honda, a 229 m con pendientes promedio de 0,6 m/km y 565 km de recorrido. En este trayecto recibe las aguas de los ríos Páez, Saldaña, Coello, Totaré y Gualí, provenientes de la cordillera Central, y de los ríos Suaza, Cabrera, Prado, Sumapaz y Bogotá, originarios de la cordillera Oriental.

El Magdalena Medio

Desde La Dorada (algunos lo inician en Honda) y se extiende hasta El Banco, en la desembocadura del río Cesar, a una altura de 33 msnm. Hasta la localidad de Bodega Central, tiene 386 km y hasta El Banco, 542 km, con una pendiente media de 0,35 m/km y un caudal promedio de 4.224 m³/s. Ya en este sitio ha recibido aguas de varios ríos: el Guarinó, La Miel, Nare, Cimitarra y Simití por la margen occidental y de los ríos Negro, Carare, Opón, Sogamoso y Lebrija por la oriental.

El Bajo Magdalena

Desde El Banco a su desembocadura en Bocas de Ceniza, en una longitud de 515 km, incluyendo el delta, que prácticamente comienza en Calamar, Bolívar. Aquí lleva un caudal promedio de 7.100 m³/s. A la bahía de Cartagena llega por el canal del Dique. En la depresión Momposina se forma un delta en el que confluyen los ríos Cauca, Cesar y San Jorge, formando una vasta región inundable. Luego de la desembocadura del río Cesar el Magdalena se abre en los brazos de Loba y Mompós y al sur de Tacamocho (Bolívar) vuelve a formarse un solo cauce. Más adelante, en Calamar, comienza

el Canal del Dique, que llega a la bahía de Cartagena, mientras el cauce principal continúa a Barranquilla, donde desemboca en Bocas de Ceniza.”²

Se le adjudica al río Grande de la Magdalena tener un territorio que comprende el 49% de la población en Colombia y de estar conformado por 596 municipios ribereños (128 municipios) y no ribereños (468 municipios)³. Allí se afirma que “Colombia cuenta con una legislación ambiental bien desarrollada en el sentido de su acoplamiento con la legislación internacional y los temas de vanguardia en materia ambiental, no se encuentra una política rectora encaminada a la protección y conservación sostenible de la cuenca del río Magdalena.”

La CORTE CONSTITUCIONAL⁴ frente al río Grande de la Magdalena ha señalado la necesidad de realizar un manejo integrado del mismo, dadas sus características como ecosistema vital. De allí que señale:

Una visión integral del río y su cuenca es indispensable para proteger el derecho a la vida y articular las acciones que en el área de su jurisdicción han de realizar las diferentes entidades territoriales. El manejo integrado de la cuenca del río Magdalena se basa en el hecho de que el agua forma parte integrante de un ecosistema fundamental para la vida y los derechos conexos con ella, amén de ser un bien común, cuya preservación resulta por tanto indispensable y cuya vulnerabilidad y fragilidad demandan una planificación que comprenda la hoya hidrográfica en su totalidad, en materias como el uso del suelo, del agua y de los mecanismos de gestión apropiados, incluyendo los sistemas que en el desembocan y aquellos donde vierte finalmente sus aguas.

“En cuanto a la libertad de configuración del legislador y a la autonomía de la entidad, esta Corte insiste en la amplia libertad de configuración que le compete al Legislador para regular lo atinente a la organización y financiación de Cormagdalena, y de otra parte, el carácter autónomo de esa entidad, el cual no se ve disminuido por la regulación que desarrolle el Legislador, dentro del marco de creación constitucional determinado por el artículo 331 superior.”

² Ibíd.

³ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS. Río Magdalena, informe social económico ambiental. 2013. Disponible en: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Presentaci%C3%B3n%20R%C3%ADo%20Magdalena%20Procurador%20Delegado%20para%20Asuntos%20Ambientales%20y%20Agrarios.pdf]

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-509/08 del 21 de mayo de 2008, M. P. Mauricio González Cuervo.

¹ BERNAL DUFFO, EUFRASIO. El río Magdalena: Escenario primordial de la patria. Disponible en: [http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-282/el-rio-magdalena-escenario-primordial-de-la-patria]

De otro lado, la CONSTITUCIÓN POLÍTICA⁵ creó como órgano autónomo la Corporación Autónoma Regional del río Grande de la Magdalena. A dicha entidad se le entregó las funciones de recuperación de la navegación, actividad portuaria, adecuación y conservación de tierras, generación y distribución de energía; aprovechamiento y preservación del ambiente, recursos ictiológicos y recursos naturales renovables.

El CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL⁶ estudió el plan para restablecer la navegabilidad del río Grande de la Magdalena en el cual se registran los siguientes beneficios anuales:

Tabla 4: Beneficios anuales

Beneficios anuales con respecto a los costos intermodales y de operación ⁴³	Porcentaje de Participación
Ahorros de tiempo.	0.10%
Ahorros por mejoras en accesibilidad.	0.02%
Ahorros en costos de operación.	45.31%
Ahorros en costos de mantenimiento de infraestructura fluvial.	0.46%
Ahorro en pérdidas de la carga.	0.43%
Mayores ingresos por ventas de fletes.	41.49%
Mayores ingresos por arrendamiento de instalaciones al operador.	0.36%
Ahorros en costos de dragado.	1.17%
Ahorros en costos ambientales.	10.67%

Fuente: Cormagdalena

Una de las ventajas en el mejoramiento de la hidrovía corresponde a la reducción de los costos. De allí que en dicho CONPES se establezca que la reducción del costo de transporte (con medición *Doing Business*) es de USD 242,80 en exportaciones, lo que equivale a un 16% de menores costos de transporte. Para ello se presentó en dicho documento la siguiente tabla:

Comparación costo total de transporte por vía terrestre Vs fluvial

Destino	Km	Total USD
Bogotá - Cartagena (por ruta del Sol)	1060	\$ 1.522
Bogotá - Cartagena (fluvial)	1095	\$ 1.279,2

Fuente: Cálculos DNP-DIES-DDE

⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA, artículo 331.

⁶ CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, Conpes 3758. Plan para restablecer la navegabilidad del río Magdalena. Disponible en: [http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/conpes/fe-Conpes%20No.%203758-2013.pdf]

HIDROVÍA

Las ventajas de las hidrovías, según INFORMACIÓN MARÍTIMA LATINO-AMERICANA⁷, han sido comprobadas desde el contexto ambiental y económico, en tanto que se le atribuyen el descongestionamiento de carreteras. Se trata como ejemplo que, en Europa, son transportadas 800 millones de toneladas anualmente por 28.000 kilómetros de hidrovías. Igualmente, se registra que la UE en sus “Políticas de Transporte y Medio Ambiente” determina que el impacto ambiental por transporte fluvial es menor que el generado por otros medios de transporte.

Para JUAN CARLOS MUÑOZ MENNA⁸, existen otras ventajas con las hidrovías. Al respecto muestra datos cuantitativos en tres aspectos: [1] “la protección ambiental (evita significativamente la emanación de gases tóxicos producidos en un 60 % por el parque automotor, en tanto cada una de las barcazas de la Hidrovía que transporta 1.500 toneladas equivale aproximadamente a 60 camiones); [2] es el más barato entre otros medios alternativos (el costo aproximado del flete desciende de U\$S 0,035 por tonelada/km si el transporte es vial, a U\$S 0,025 si es ferroviario, y a U\$S 0,010 si es transportado por la Hidrovía); y, [3] permite un importante ahorro energético (un HP mueve 150 Kg. en camión, 500 Kg. en ferrocarril, y 4.000 Kg. en una embarcación).”.

GUILLERMO REINOSO RODRÍGUEZ⁹ abordó el tema de la hidrovía frente al Río Magdalena en el cual se registra la participación de Julián Palacio Salcedo como gerente de la Sociedad Portuaria, quien señala que el “proyecto de la hidrovía tendría, además, beneficios ambientales, pues este tipo de transporte genera cinco veces menos emisiones de carbono que el terrestre. Esto sin sumar que bloquearía el ingreso de unas 1.500 tractomulas que, en el mediano plazo, se estima demandará la industria petrolera. O se permite la entrada de esas tractomulas o se trabaja en el río, para evitar el colapso de las carreteras, por donde hoy se moviliza casi el ciento por ciento de la carga del país”.

⁷ MUNDO MARÍTIMO, Las ventajas de las hidrovías para el transporte de carga en Uruguay, 2017. Disponible en: [https://www.mundomaritimo.cl/noticias/las-ventajas-de-las-hidrovias-para-el-transporte-de-carga-en-uruguay].

⁸ MUÑOZ MENNA, JUAN CARLOS. El transporte por la Hidrovía Paraguay-Paraná. Disponible en: [http://www.bcr.com.ar/pages/publicaciones/infoevista.aspx?idArticulo=149].

⁹ REINOSO RODRÍGUEZ, GUILLERMO. Hidrovía del Magdalena, la gran oportunidad de la región. Disponible en: [http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4225130].

2. EJEMPLOS DE HIDROVÍAS

2.1 HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ

La hidrovía Paraguay-Paraná es reconocida como uno de los mayores sistemas navegables del planeta por su connotación histórica y económica. La ARMADA ARGENTINA¹⁰ ha señalada que entre los objetivos de la hidrovía se encuentran la “optimización como corredor de transporte fluvial eficiente que garantice la navegación durante las 24 horas del día, los 365 días del año, a lo largo de la mayor parte de la Hidrovía, y asegurar el uso completo de las flotas y de los puertos, identificando y caracterizando las alternativas más adecuadas para su desarrollo y consolidación principalmente como vía de entrada y salida de las producciones agropecuarias y extractivas de la región, a fin de lograr una mayor integración de las naciones localizadas en su área de influencia .”

La ANDI¹¹ haciendo una comparación entre el río Magdalena con la hidrovía de Paraguay-Paraná evidenció que la infraestructura y navegabilidad fluvial en Colombia registra retraso.

CARACTERÍSTICAS	CUENCA RÍO MAGDALENA	CUENCA PARAGUAY-PARANÁ
KM ²	0.3 millones	2.2 millones
Longitud	900 kilómetros	3.500 kilómetros
Habitantes	35 millones	35 millones
PIB	US\$ 40.000 millones	US\$ 170.000 millones

Fuente: Boletín Andi (Número 12-235 diciembre 08- diciembre 14, 2015).

El BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA¹² ha reconocido la importancia del Río Grande de la Magdalena incluyéndola como parte del desarrollo hidrovial, ambiental, económico y social.

¹⁰ ARMADA ARGENTINA, hidrovía Paraguay-Paraná, disponible en: [http://www.ara.mil.ar/archivos/Docs/IIMM-05-Capitulo%205.pdf].

¹¹ ANDI. Boletín Número 12-235 Diciembre 08- Diciembre 14 2015. Disponible en: [http://www.andi.com.co/Uploads/Bolet%3%ADn%2012%20-%20235.%20Hidro%3%ADa%20R%3%ADo%20Magdalena.pdf]

¹² BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA, FARROMEQUE QUIROZ, RAFAEL, Programa Regional para el Desarrollo de las Hidrovías Suramericanas: “Un renovado enfoque para impulsar la integración fluvial regional”. Disponible en: [http://portalcip.org/wp-content/uploads/2017/05/14.30-hs-Rafael-Farromeque-1_CAF_PROGRAMA-HIDROVIAS_FARROMEQUE_18mayo2017.compressed.pdf]



Fuente: BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA, FARROMEQUE QUIROZ, RAFAEL, *Programa Regional para el Desarrollo de las Hidrovías Suramericanas: “Un renovado enfoque para impulsar la integración fluvial regional”*.

En este orden de ideas, las hidrovías desde el punto de vista económico, generan competitividad, reducción de costos, generación de economías de escala, inserción internacional. Desde lo ambiental, se reduce la contaminación, genera un transporte con mayor seguridad y mitiga la congestión del mismo lo cual corresponde a la propuesta para dichas actividades se desarrollen en el río Grande de la Magdalena como propósito estatal.

IV. PROPOSICIÓN

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, presentamos ponencia favorable al Proyecto de ley número 91 de 2018 Senado, *por medio del cual se declara al río Grande de la Magdalena como hidrovía y se dictan otras disposiciones*, sin modificaciones, y proponemos a la Comisión Sexta Constitucional Permanente darle debate a la iniciativa.

Milla Patricia Romero Soto
MILLA PATRICIA ROMERO SOTO
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 91 DE 2018 SENADO

por medio del cual se declara al río Grande de la Magdalena como hidrovía y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. **Objeto.** La presente ley tiene como objeto declarar como hidrovía al río

Grande de la Magdalena con el fin de mejorar la navegación, la actividad portuaria, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento, preservación, protección del ambiente constituyéndose como eje central e integrador multimodal del país.

Artículo 2°. **Hidrovia del río Grande de la Magdalena.** Declárese al río Grande de la Magdalena como hidrovía de Colombia, constituyéndose como proyecto estratégico preferente del orden nacional y motor de desarrollo ambiental, social y económico con una operación ininterrumpida para el tránsito de embarcaciones marítimas y mayores desde Puerto Salgar hasta la zona de enfilación marítima en Bocas de Ceniza y embarcaciones menores en todo su trazado.

Parágrafo. Entiéndase como hidrovía el programa definido sobre la base de una estrategia de transporte fluvial e intermodal a lo largo del sistema hídrico del río Grande de la Magdalena, y promover los mejoramientos necesarios para garantizar el uso sostenible del recurso hídrico en toda su extensión.

Artículo 3°. **Reglamentación.** La Nación, a través del Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Transporte, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con la Corporación Autónoma Regional del río Grande de la Magdalena reglamentarán la condición de hidrovía del río Grande de la Magdalena en aras de mejorar la navegación, la actividad portuaria, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento, preservación y protección del ambiente. Para lo anterior, se deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

1. Condiciones de navegabilidad:

- 1.1 Impulsar la adopción de acciones necesarias para que la hidrovía del río Grande de la Magdalena opere los 365 días del año y las 24 horas del día, con una profundidad mínima asegurada.
- 1.2 Promover el diseño, adopción y consolidación de un modelo propio para el transporte hidroviario bajo una óptica multimodal, parte de un sistema logístico integral.
- 1.3 Adopción de medidas y/o acuerdos para facilitar la navegación, tránsitos y transbordos, enmarcados dentro del concepto de facilitación del movimiento de personas, comercio y logística.

2. Puertos, vínculos intermodales y logística:

- 2.1 Promover la planificación del desarrollo de la hidrovía del río Grande de la Magdalena bajo una visión integral y sostenible.
 - 2.2 Apoyar la elaboración de proyectos viables de construcción, ampliación o mejoramiento de puertos, vías de conectividad férrea, vías de conectividad terrestre y Zonas de Actividad Logísticas (ZAL) dentro del área de influencia del río Grande de la Magdalena.
 - 2.3 Promover la ejecución de los procesos administrativos previos al llamado a licitaciones para la construcción de puertos, redes de conectividad y logística en el río Grande de la Magdalena.
 - 2.4 Impulsar la participación conjunta de los sectores público y privado en la ejecución de proyectos.
 - 2.5 Adelantar la reglamentación necesaria para impulsar el desarrollo del transporte multimodal en el país.
3. Desarrollo tecnológico y desarrollo empresarial:
- 3.1 Promover y apoyar el diseño y construcción naval de naves adecuadas a la tipología de la hidrovía navegable.
 - 3.2 Impulsar el diseño y la adopción de políticas de modernización de la flota.
 - 3.3 Promover el diseño de un sistema de información integral empresarial.
 - 3.4 Promover y difundir el conocimiento, prácticas y experiencias regionales e internacionales sobre el desarrollo de las hidrovías.
 - 3.5. Se impulsará el diseño de programas integrales para el desarrollo de puertos.
 - 3.6. Promover e impulsar los programas de generación eléctrica a partir de fuentes renovables en la macrocuenca del río Grande de la Magdalena. Los proyectos aportarán un porcentaje del valor Kw generado para la financiación de la navegación fluvial, conservación ambiental y recreación en la hidrovía del río Grande de la Magdalena.
4. Mecanismos de gestión de la hidrovía:
- 4.1 Crear el Sistema Nacional de Seguridad Integral Fluvial de la hidrovía del río Grande de la Magdalena que permita la navegación libre, segura, sostenible y

la protección del medio ambiente a lo largo de la hidrovía mediante el trabajo articulado del Ministerio de Transporte en coordinación con la Dirección General Marítima (Dimar) y el apoyo de la Armada Nacional, para garantizar el Plan Maestro Fluvial con el fin de minimizar los riesgos que afecten el tráfico fluvial y el normal flujo de carga.

- 4.2 Promover el desarrollo de sistemas de gestión de la hidrovía del río Grande de la Magdalena y la adopción de políticas públicas que favorezcan su implementación.
- 4.3 Impulsar la conformación de equipos técnicos para identificar, analizar, evaluar los costos y promover proyectos de mejoramiento de la infraestructura, la navegabilidad, los puertos, la logística y la conectividad, bajo una visión integral, así como fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico.
- 4.4 Apoyar el desarrollo de un sistema de información especializada para generar conocimiento, promover y difundir las prácticas y experiencias internacionales sobre el desarrollo y gestión de las hidrovías.
- 4.5 Habilitar espacios de articulación institucional entre los actores de la hidrovía a nivel nacional e internacional.
5. Sostenibilidad ambiental, social y financiera:
- 5.1 El proyecto de convertir al río Grande de la Magdalena en una hidrovía debe garantizar su sostenibilidad ambiental, social y financiera.
- 5.2 Planes de acompañamiento para beneficio de las poblaciones.
- 5.3 Procurar por la protección de la relación ambiente-puerto-ciudad.

Artículo 4°. Autorización. Autorízase al Gobierno nacional y a los departamentos y municipios ribereños al río Grande de la Magdalena para que contribuyan al desarrollo portuario, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento, preservación, protección del ambiente y financiación. La presente autorización se otorga para la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a los que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinados al objeto que se refiere la presente ley.

Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.


MILLA PATRICIA ROMERO SOTO
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172
DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual se establece la cátedra
de innovación y emprendimiento*

Bogotá, D. C., 20 de noviembre de 2018

Doctor

ANTONIO LUIS ZABARAÍN GUEVARA

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Ciudad.

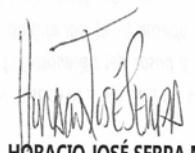
**Referencia: Ponencia para primer debate
al Proyecto de ley número 172 de 2018
Senado, por medio de la cual se establece la
cátedra de innovación y emprendimiento.**

Señor Presidente:

Atendiendo lo establecido en el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, y la gentil designación que nos hiciera la Mesa Directiva de esta Célula Legislativa, nos permitimos hacerle llegar en original y copias, el informe de ponencia para primer debate del correspondiente Proyecto de ley número 172 de 2018 Senado, *por medio de la cual se establece la cátedra de innovación y emprendimiento*, para que sea puesto en consideración de los honorables Senadores de la República.

Del señor Presidente, respetuosamente:


MILLA PATRICIA ROMERO SOTO
Senadora de la República
Partido Centro Democrático


HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
Senador de la República
Partido Liberal Colombiano

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

Este proyecto de ley tiene como objetivo crear la cátedra de innovación y emprendimiento, estableciendo que su estudio sea de obligatorio cumplimiento en las instituciones de educación, oficiales o privadas. La cátedra de innovación y emprendimiento será incorporada como área

obligatoria y fundamental del conocimiento y de la formación, en el artículo 31 de la Ley 115 de 1994.

II. JUSTIFICACIÓN

La UNESCO plantea que la educación *“es uno de los derechos fundamentales de los seres humanos, siendo el aprendizaje una de las dimensiones fundamentales de su ejercicio pleno. En este sentido, el papel de los docentes tiene una especial relevancia para contribuir a que las escuelas y aulas se conviertan en espacios dinámicos, creativos, facilitadores de los aprendizajes, promotores de valores de convivencia y ciudadanía. Deben ser espacios que innoven y ofrezcan respuestas pertinentes a las necesidades educativas de estudiantes, familias y comunidades”*.¹

De igual forma, afirma que *“la innovación educativa es un acto deliberado y planificado de solución de problemas, que apunta a lograr mayor calidad en los aprendizajes de los estudiantes, superando el paradigma tradicional. Implica trascender el conocimiento academicista y pasar del aprendizaje pasivo del estudiante a una concepción donde el aprendizaje es interacción y se construye entre todos”*.²

Es importante que las instituciones educativas fomenten la innovación y emprendimiento como motor del desarrollo social y económico de los países.

“La urgencia de adecuar la educación a los cambios que vive la sociedad en el conocimiento, la tecnología, la información, los nuevos lenguajes, la comunicación y la investigación, llevó a incorporar a la innovación como aspecto central del nuevo escenario social. Ello ha incidido para que la innovación se convierta en una preocupación de la educación en la segunda mitad del siglo XX, siendo transferida desde el mundo de la administración y de la empresa. En consecuencia, se ha llegado a considerarla necesaria para lograr la modernización de una escuela que requiere adecuarse a los nuevos tiempos (...) La educación es central a la formación de una cultura de innovación, donde lo importante es hacer que esta actividad se convierta en una cultura y no solo una moda. Ello significa tener una actitud crítica que debe ser trabajada desde unos principios en los cuales se enmarca la innovación, con el fin de evitar

caer en la trampa del cambio por el cambio y el rechazo al pasado sin su conocimiento”.³

A través de la educación para la innovación y el emprendimiento, se espera propiciar que los colegios se encuentren con otra serie de actores involucrados, en pro de tener un punto de convergencia alrededor de temas comunes de Colombia y el mundo, reflejando como los desarrollos respaldados en innovación y emprendimiento propician cambios en la sociedad, la competitividad y la cultura. De igual forma, *“la explotación del conocimiento de un país es la capacidad de utilizar el conocimiento con fines comerciales y sociales que generen valor. Es la forma más visible de la innovación. Las organizaciones adquieren conocimiento, crean nuevas ideas y las convierten en producto”*.⁴

El fomento de una cultura de innovación y emprendimiento debe tener inicio desde edades tempranas. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) refleja que se debe fortalecer el papel de las instituciones educativas en pro de aumentar la investigación en Colombia:

- Fortalecer la contribución de las instituciones de educación colombianas al sistema de innovación, requiere que reciban apoyo en su transición de un enfoque primordial en la enseñanza hacia el de convertirse en instituciones de educación basadas en mayor medida en la investigación.
- Las políticas deben alimentar la creación de vínculos duraderos entre las instituciones educativas y la industria, por ejemplo a través de plataformas de información y la priorización de proyectos de colaboración, así como mediante la financiación de “centros de competencia”, más a largo plazo, que reúnan a la industria y al mundo universitario para trabajar en áreas de importancia mutua. El Gobierno también debe examinar los obstáculos reglamentarios y otro tipo de impedimentos a la colaboración con la industria y la creación de spin-offs, a fin de abordarlos mediante la acción política.
- El sector de institutos de investigación pública se debe modernizar. Gran parte se caracteriza por un enfoque estrecho en las partes interesadas y no se encuentra en las

³ Ibíd.

⁴ Mahroum, S. & Al-Saleh, Y. (2013). Towards a functional framework for measuring national innovation efficacy. *Technovation*, 33(10-11), 320- 332. <http://doi.org/10.1016/j.technovation.2013.03.013>

¹ <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002470/247005s.pdf>

² Ibíd.

condiciones adecuadas para ejecutar la tarea de facilitar la diversificación hacia nuevas actividades económicas. La reforma y la consolidación pueden facilitar una reorientación hacia las tecnologías, en lugar de las ramas de la industria, así como la diversificación de la gama de partes interesadas y financiación.⁵

Casos de éxito como el de Singapur, que cuenta con un sistema educativo que desde la escuela primaria está orientado a desarrollar aptitudes, carácter y valores en los estudiantes y a motivarlos para la investigación, la creatividad, innovación y emprendimiento. El ejemplo de este país evidencia la necesidad de incluir otros núcleos de conocimiento y potenciarlos. Singapur ha incluido en sus mallas educativas un énfasis en la identificación de formas de fomentar la creatividad y el espíritu empresarial, fuera de las ramas comunes. En razón a esto, es uno de los países que genera más emprendimientos con el factor innovación y también es uno de los países con mayor desarrollo económico y competitivo⁶.

Frente a la necesidad de incorporar núcleos de conocimiento enfocados en innovación y emprendimiento a los sistemas educativos y desempeño económico, la OCDE dice que *“la innovación ofrece posibilidades para ingresar nuevas actividades como parte de un proceso acumulativo de diversificación económica. Las nuevas actividades, impregnadas cada vez con más habilidades, capital y conocimiento, contribuirán al incremento de la productividad al aumentar la eficiencia de las actividades existentes. La diversificación impulsada por la innovación que persiga una producción de mayor valor agregado puede sostener el crecimiento del empleo en una economía con un alto peso de las materias primas y una tendencia hacia la apreciación de la moneda. Se sustentará la generación de ingresos y empleo en una población urbana en constante crecimiento”*⁷.

En contraste con lo anterior, el contexto de Innovación en Colombia (el cual está asociado al emprendimiento), en el Índice Mundial de Innovación que mide y evalúa a 126 países. Nuestro país sacó un puntaje de 33,78,

ubicándose en el puesto 63 del ranking⁸. En el primer lugar está Suiza, seguida de Países Bajos, Suecia, Reino Unido, Singapur, Estados Unidos, Finlandia, Dinamarca, Alemania e Irlanda. El estudio también determinó que Colombia fue uno de los países que superó el índice respecto a su nivel de desarrollo. En el contexto latinoamericano, Colombia ocupa el quinto lugar del ranking; Chile es el país número 1 de América Latina.

Imagen 1. Capital Humano e Investigación en Colombia

Human capital & research.....		26.7	78
2.1	Education.....	37.1	94
2.1.1	Expenditure on education, % GDP.....	4.5	67
2.1.2	Government funding/pupil, secondary, % GDP/cap.....	15.8	72
2.1.3	School life expectancy, years.....	14.6	59
2.1.4	PISA scales in reading, maths & science.....	410.1	59 ○
2.1.5	Pupil-teacher ratio, secondary.....	26.0	94 ○◇
2.2	Tertiary education.....	31.9	64
2.2.1	Tertiary enrolment, % gross.....	58.7	42
2.2.2	Graduates in science & engineering, %.....	23.6	36
2.2.3	Tertiary inbound mobility, %.....	0.2	101 ○◇
2.3	Research & development (R&D).....	11.2	56
2.3.1	Researchers, FTE/mn pop. ⁹	132.0	83 ○
2.3.2	Gross expenditure on R&D, % GDP.....	0.3	82
2.3.3	Global R&D companies, top 3, mn US\$.....	0.0	40 ○◇
2.3.4	QS university ranking, average score top 3*.....	37.2	34

Fuente: Índice Mundial de Innovación 2018.

Entérminos de capital humano e investigación, Colombia está ubicada en el puesto 78 entre 126 países, por ello, es indispensable fomentar la cultura de investigación y emprendimiento a través de la innovación, como proceso de transformación social, económico y educativo. Así mismo, motivar, desde la cátedra, competencias que incentiven la cultura industrial, donde los estudiantes se motiven, desde el colegio, a estudiar y experimentar procesos de innovación y emprendimiento.

Dentro de los retos que tiene la educación está la inversión en actividades de investigación y desarrollo, así como la vinculación de profesionales para llevarla a cabo en estos campos⁹. Por ello, la cultura del emprendimiento tiene un rol esencial como proceso de aprendizaje, para que los futuros emprendedores (estudiantes de colegio) generen la cultura de invertir en procesos de innovación, en pro del desarrollo educativo, social y económico del país.

Por otro lado, según el Global Entrepreneurship Monitor 2017 (GEM), las

⁵ <https://www.oecd.org/sti/inno/colombia-innovation-review-assessment-and-recommendations-spanish.pdf>

⁶ <https://www.weforum.org/agenda/2015/04/is-education-the-secret-to-singapores-success>

⁷ <https://www.oecd.org/sti/inno/colombia-innovation-review-assessment-and-recommendations-spanish.pdf>

⁸ http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2018.pdf

⁹ <https://www.innpuolcolombia.com/es/entrada/colombia-avanza-dos-puestos-en-el-indice-global-de-innovacion-y-es-reconocida-por-primera>

personas no están teniendo incentivos para realizar un emprendimiento, la motivación para emprender en el 2012 estaba en el 78% de la población, mientras que a 2017 cayó al 53%¹⁰. Por ello, es indispensable fomentar y realizar un acompañamiento a los colombianos que decidan realizar algún emprendimiento, y la academia articulada con el Estado y el sector productivo pueden ser un motor de éxito en ese camino.

El mismo informe del Global Entrepreneurship Monitor explica que las instituciones encargadas de fomentar la actividad empresarial deben desarrollar acciones que permitan fortalecer las competencias requeridas para hacer de este sueño una realidad¹¹. Por lo anterior, el fomento puede venir desde la academia, donde haya un fortalecimiento de habilidades blandas y duras para realizar el emprendimiento y propiciar por unas cadenas de valor mucho más competitivas e innovadoras.

Así mismo la educación para el fomento del emprendimiento e innovación tiene una vocación de cerrar brechas de género, la disparidad de género en los empresarios nacientes y nuevos en la Tasa de Actividad Empresarial Temprana (TEA), presenta una tendencia decreciente, de 1,8 hombres por cada mujer en 2013 a 1,2 en 2016. Mientras que la disparidad de género de los empresarios establecidos se mantiene constante alrededor de 2, es decir, que por cada mujer empresaria hay dos hombres. En consecuencia, el valor educativo en estas áreas está orientado a que las mujeres se empoderen en los procesos de creación empresa con enfoque de innovación.

Otra de las cuestiones que pretende envolver la cátedra, son los factores psicológicos, como lo mencionan Shaver y Scott (1991):

“El estudio de la creación de una nueva empresa comenzó con algunas suposiciones razonables de las características de los emprendedores. A través de los años, esas características de la personalidad, fueron descartadas o se encontró que se habían medido ineffectivamente. El resultado ha sido una tendencia a concentrarse sobre casi nada, excepto el individuo. Las circunstancias económicas son importantes, las redes sociales son importantes, lo equipos emprendedores son importantes, el marketing es importante, las finanzas son importantes, hasta el apoyo del estado es importante, pero ninguna de esas, individualmente, creará una nueva empresa.

La persona, el proceso y la decisión: por eso se necesita una persona, en cuya mente todas las posibilidades pueden estar juntas, quien cree que la innovación es posible, y quien tiene la motivación para persistir hasta que el trabajo está hecho¹²”.

Fortalecer la psicología de los estudiantes es vital para la realización de un emprendimiento, ya que en el estudio del GEM, evidencia que en las personas existe una gran motivación para crear empresa, pero el miedo los vence a la hora de ejecutar la idea por miedo al fracaso. En consecuencia, es necesario trabajar en la parte mental de los futuros emprendedores, dándoles herramientas que fomenten la innovación en los procesos creativos, pero que esa innovación provenga de un proceso investigativo, que mejore el margen de certidumbre en los procesos de emprendimiento, que permitan mejorar esa parte psicológica que los cohibe emprender. Por ello, hay que abarcar desde las circunstancias psicológicas hasta la manera en como se pueden encadenar los emprendimientos realizados por los estudiantes, y eso se da con el acompañamiento correcto, donde pueden surgir emprendimientos exitosos e innovadores.

Así mismo, la cátedra apunta a tener un enfoque territorial frente a vocación productiva de las diferentes regiones del país, que permita explorar las posibilidades de desarrollo con las que cuenta los entes territoriales, y descubrir las nuevas realidades con las que viven los ciudadanos de los diferentes municipios y como pueden explotarlas y generar desarrollo para el mismo.

En la actualidad, el SENA cuenta con un modelo de emprendimiento impartido a través de sus 131 unidades de emprendimiento, 33 líderes regionales, 514 gestores de emprendimiento, 74 asesores MIPES, infraestructura y tecnología, y alianzas y convenios en todas las regiones del país. Dentro de su esquema de operación, cuenta con 116 unidades de emprendimiento tradicional ubicadas en los centros de formación SENA en donde se han definido rutas de atención diferenciales para personas con condición de vulnerabilidad. Posee, además, 15 unidades de emprendimiento de base tecnológica ubicadas en los nodos de Tecnoparque¹³. Este ejemplo, se podría replicar a las instituciones de educación media, con el acompañamiento de la institución,

¹⁰ <https://www.dinero.com/emprendimiento/articulo/global-entrepreneurship-monitor-2017-resultados-para-colombia/243663>

¹¹ *Ibíd.*

¹² Shaver, K., y Scott, L. (1991). Person, Process, Choice: The psychology of new venture creation. *Entrepreneurship: Theory and Practice*, 23-41.

¹³ <http://www.fondoemprender.com/Lists/Emprendete/DispForm.aspx?id=1&source=/SitePages/Emprendete.aspx>

que ya tiene un gran conocimiento en el área del emprendimiento, es en este punto donde se hace un énfasis en la necesidad de articular al Estado, a la academia y al sector productivo para generar un mayor éxito en la vocación y orientación de la catedra.

Una incubadora de casos exitosos de emprendimiento orientado en innovación en jóvenes es el caso de la ANDI del Futuro (ADF) es un proyecto especial del gremio empresarial más importante de Colombia; dónde se agrupan las empresas líderes de la nación, las cuales son responsables de alrededor de un tercio del PIB Colombiano: La ANDI (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia). La ANDI del futuro es el grupo de jóvenes emprendedores, empresarios y líderes apoyados por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), para el desarrollo de emprendimiento juvenil que contribuye con el desarrollo económico y social del país¹⁴. Este caso es el referente del encadenamiento de los sectores productivos y jóvenes emprendedores y es inspirador para los futuros emprendedores.

Ahora bien, la iniciativa no puede limitarse a la inclusión de un área académica en el nivel de educación media de las instituciones públicas y privadas. Su objeto, debe comprender medidas que les permitan a los jóvenes bachilleres materializar los conocimientos adquiridos en su programa académico para iniciar su carrera empresarial mediante un emprendimiento sólido en términos conceptuales y de proyección financiera.

En Colombia las buenas ideas no se hacen realidad. La ausencia de facilidades financieras, la burocracia y la complejidad administrativa, la falta de educación empresarial, la absurda carga tributaria y la situación del país, son los temores más comunes en los jóvenes, y en general, en las personas que están dispuestas a emprender su idea de negocio.

A continuación algunos datos obtenidos de una encuesta realizada por ASEC (Asociación de Emprendedores Colombianos) en el año 2017 y el reporte global de emprendimiento que realizó la Universidad de Múnich y el Instituto de Investigación de Mercado Global GFK:

- Las serias trabas administrativas y burocráticas previstas en nuestro sistema legal son una verdadera pesadilla para los emprendedores. Un poco más del 50% consideran que la regulación es difícil de seguir

y de cumplir, y únicamente, un 30% de las “empresas” que surgen lo hacen de manera formal, es decir, hay un 70% que no se constituyen como sociedades y no se vinculan formalmente a la vida jurídica.

- El 70% advierte que la carga tributaria es inmanejable. Las medidas adoptadas por el Gobierno nacional y el Congreso de la República han sido insuficientes; algunas exenciones previstas en lo que fue la Ley 1429 y la hoy vigente Ley Projovent (Ley 1780 de 2016) no solucionan la pesada carga tributaria a la que deben enfrentarse quienes anhelan ingresar en la carrera empresarial.
- El 56% de los consultados creen que las instituciones de educación superior no se brinda la suficiente formación en emprendimiento. La ausencia de pedagogía empresarial impide que los emprendedores cuenten con los conocimientos básicos y mínimos para iniciar el desarrollo de su idea de negocio, por ello, el temor al fracaso y la ignorancia en los términos más básicos, son factores determinantes en el futuro de las nacientes empresas.
- Entre un 73% y un 80% de los emprendedores, consideraron que los apoyos en materia de financiación no son suficientes y que no existe un capital semilla idóneo para proyectos de medio y alto riesgo. El 17% se financia con recursos propios, el 13% por deudas adquiridas (no con entidades financieras), el 7% con capital semilla, el 3% con ángeles inversionistas, un lamentable 3% con recursos estatales y 0.5 con capital de riesgo.
- La Cámara de Comercio de Bogotá, estima que después del primer año, solo un 55% de los emprendimientos sobreviven y solo el 23% logra pasar el umbral de los 3 años.

Esta triste realidad nos obliga a que en el marco de la reproducción legislativa, y también reglamentaria, se generen disposiciones tendientes a incentivar y fortalecer las buenas ideas, esto es, fomentar las creaciones o emprendimientos sostenibles y sustentables que le aporten al sector económico nuevos esquemas de servicios e innovación en los bienes objeto de consumo.

Parte de las buenas prácticas que estamos obligados a adoptar, habida cuenta del ingreso del país a la OCDE y teniendo en cuenta los desafíos que existen en materia de creación, innovación e inversión, exigen precisamente la creación de políticas y normas que impulsan

¹⁴ <https://www.conexionverde.com/la-andi-del-futuro-emprendimiento-juvenil-para-el-desarrollo-de-un-pais/>

la innovación empresarial con el propósito de lograr un desarrollo de mercado estructurado y competitivo; exigencias de connotación internacional que permiten evaluar el futuro económico de una nación.

Hoy, en nuestro país el gran reto político en términos económicos y de mercado, consiste en la implementación de la denominada económica naranja, importante esquema de evolución económica basada en la generación de riqueza mediante el desarrollo del talento, la conectividad y la herencia cultural de las regiones.

Una nota periodista pone en evidencia la magnitud de esta política: “Un informe citado en la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (Unctad), entre 2002 y 2011, las exportaciones de bienes y servicios creativos crecieron el 134%, “produciendo en el mundo cerca de 4.293.000 millones de dólares anuales, y en el caso de América Latina y el Caribe genera alrededor de 175.000 millones de dólares de ese total”.

El talento y la riqueza cultural que Colombia tiene en sus regiones se ajustan perfectamente a la naturaleza y al sentido de esta política económica. El talento y la cultura regional adquieren relevancia económica en la medida en que las normas dispongan herramientas administrativas y jurídicas para su reconocimiento, por ello, está iniciativa legislativa además de ofrecer un programa académico necesario, impulsa la iniciativa y el emprendimiento.

La inclusión del artículo quinto (5°) en el proyecto de ley, es la materialización del objeto normativo que se persigue, enfocada como es apenas natural hacia los grandes propósitos de la economía naranja en términos de creación y emprendimiento cultural con enfoque regional. La implementación y el desarrollo del área de innovación y emprendimiento, se traduce en una oportunidad para que las buenas ideas de quienes asistieron al programa académico, trasciendan a su etapa de florecimiento acompañadas por un importante soporte financiero en cabeza del Estado.

Para ello, se creará un sistema de colaboración coordinada entre el Ministerio de Educación Nacional (orden nacional) y las entidades territoriales (Alcaldías Distritales y Municipales) para que estas últimas, a través de su Secretaría de Educación o de Gobierno escojan los proyectos que llegaren a gestarse en el marco del desarrollo del área de innovación y emprendimiento.

Seleccionados los proyectos por la Secretaría Distrital o Municipal, se remitirán al Ministerio de Educación Nacional, a fin de validar los requisitos de admisión para enviarlos finalmente al SENA, entidad encargada de realizar la evaluación definitiva en términos de viabilidad conceptual, técnica, jurídica y financiera para su selección.

La regulación que profiriere el Gobierno nacional será fundamental. Esta ley exige que la potestad reglamentaria fije los términos de reparto de los proyectos desde los entes territoriales hacia las entidades del orden nacional; los criterios de evaluación y selección de los proyectos y la línea o el plan de financiamiento para su desarrollo y ejecución.

Es así como se materializan los conocimientos que los estudiantes adquieran en el marco del área de innovación y emprendimiento. La necesaria instrucción pedagógica en materia empresarial, les permitirá a los jóvenes desde muy temprana edad verse como grandes empresarios, pero consientes de los riesgos que ello implica.

III. NORMATIVIDAD RESPECTO DE EMPRENDIMIENTO

Se hace pertinente indicar que en nuestro ordenamiento jurídico encontramos diversas disposiciones legales que hacen referencia al emprendimiento y en especial a la creación de nuevas empresas, pero ninguna hace su vinculación directa con la innovación y la educación como lo está planteando el presente proyecto de ley. Dentro de dichas disposiciones encontramos:

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA**
- **LEY 344 DE 1996**

Normas correspondientes a la creación de empresas.

- **LEY 550 DE 1999**

Establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial.

- **DECRETO 934 DE 2003**

Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo Emprender (FE). El artículo 40 de la Ley 789 de 2002 creó el Fondo Emprender (FE) como una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), el cual será administrado por esa entidad y cuyo objeto exclusivo será financiar iniciativas empresariales en los términos allí dispuestos.

- **LEY 905 DE 2004**

Sobre promoción del desarrollo del micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones.

• **LEY 1014 DE 2006**

Por la cual se dictan normas para el fomento a la cultura de emprendimiento empresarial en Colombia.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Este proyecto de ley se ajusta a lo dispuesto en las siguientes normas del ordenamiento jurídico:

Artículo 2° de la Constitución Política:

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

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

Artículo 5° de la Ley 115 de 1994 “Por la cual se expide la Ley General de Educación”:

“ARTÍCULO 5°. FINES DE LA EDUCACIÓN. De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, la educación se desarrollará atendiendo a los siguientes fines:

1. El pleno desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, dentro de un proceso de formación integral, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética, cívica y demás valores humanos.
2. La formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad.
3. La formación para facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.
4. La formación en el respeto a la autoridad legítima y a la ley, a la cultura nacional, a la historia colombiana y a los símbolos patrios.

5. *La adquisición y generación de los conocimientos científicos y técnicos más avanzados, humanísticos, históricos, sociales, geográficos y estéticos, mediante la apropiación de hábitos intelectuales adecuados para el desarrollo del saber.*
6. *El estudio y la comprensión crítica de la cultura nacional y de la diversidad étnica y cultural del país, como fundamento de la unidad nacional y de su identidad.*
7. *El acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y demás bienes y valores de la cultura, el fomento de la investigación y el estímulo a la creación artística en sus diferentes manifestaciones.*
8. *La creación y fomento de una conciencia de la soberanía nacional y para la práctica de la solidaridad y la integración con el mundo, en especial con Latinoamérica y el Caribe.*
9. *El desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que fortalezca el avance científico y tecnológico nacional, orientado con prioridad al mejoramiento cultural y de la calidad de la vida de la población, a la participación en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas y al progreso social y económico del país.*
10. *La adquisición de una conciencia para la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, de la calidad de la vida, del uso racional de los recursos naturales, de la prevención de desastres, dentro de una cultura ecológica y del riesgo y la defensa del patrimonio cultural de la Nación.*
11. *La formación en la práctica del trabajo, mediante los conocimientos técnicos y habilidades, así como en la valoración del mismo como fundamento del desarrollo individual y social.*
12. *La formación para la promoción y preservación de la salud y la higiene, la prevención integral de problemas socialmente relevantes, la educación física, la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre, y*
13. *La promoción en la persona y en la sociedad de la capacidad para crear, investigar, adoptar la tecnología que se requiere en los procesos de desarrollo del país y le permita al educando ingresar al sector productivo.”*

V. Pliego de modificaciones

“Por medio de la cual se establece la cátedra de innovación y emprendimiento ”	“Por medio de la cual se establece <u>el área de</u> innovación y emprendimiento en educación media ”
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley crea la cátedra de innovación y emprendimiento, y establece que su estudio es de obligatorio cumplimiento en las instituciones de educación oficiales y privadas, en los niveles de educación media.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley crea <u>el área de</u> innovación y emprendimiento, y establece que su estudio es de obligatorio cumplimiento en las instituciones de educación oficiales y privadas, en los niveles de educación media.</p>
<p>Artículo 2°. Cátedra de innovación y emprendimiento. <i>Cátedra de innovación y emprendimiento.</i> La cátedra de innovación y emprendimiento será incorporada como área obligatoria y fundamental del conocimiento y de la formación, con enfoque territorial y sus objetivos serán reglamentados por el Gobierno nacional.</p>	<p>Artículo 2°. <u>Área de innovación y emprendimiento.</u> <i>Área de innovación y emprendimiento.</i> El <u>área de</u> innovación y emprendimiento será incorporada como área obligatoria y fundamental del conocimiento y de la formación, con enfoque territorial y sus objetivos serán reglamentados por el Gobierno nacional.</p>
<p>Artículo 3°. El artículo 31 de la ley 115 de 1994, quedará así: Artículo 31. <i>Áreas fundamentales de la educación media académica.</i> Para el logro de los objetivos de la educación media académica serán obligatorias y fundamentales las mismas áreas de la educación básica en un nivel más avanzado, además de las ciencias económicas, políticas, la filosofía y la cátedra de innovación y emprendimiento. y el área de innovación y emprendimiento. Parágrafo. Aunque todas las áreas de la educación media académica son obligatorias y fundamentales, las instituciones educativas organizarán la programación de tal manera que los estudiantes puedan intensificar, entre otros, en ciencias naturales, ciencias sociales, humanidades, arte o lenguas extranjeras, de acuerdo con su vocación e intereses, como orientación a la carrera que vayan a escoger en la educación superior.</p>	<p>Artículo 3°. El artículo 31 de la ley 115 de 1994, quedará así: Artículo 31. <i>Áreas fundamentales de la educación media académica.</i> Para el logro de los objetivos de la educación media académica serán obligatorias y fundamentales las mismas áreas de la educación básica en un nivel más avanzado, además de las ciencias económicas, políticas, la filosofía y el área de innovación y emprendimiento. Parágrafo. Aunque todas las áreas de la educación media académica son obligatorias y fundamentales, las instituciones educativas organizarán la programación de tal manera que los estudiantes puedan intensificar, entre otros, en ciencias naturales, ciencias sociales, humanidades, arte o lenguas extranjeras, de acuerdo con su vocación e intereses, como orientación a la carrera que vayan a escoger en la educación superior.</p>
<p>Artículo 4°. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 78 de la Ley 115 de 1994 - Regulación del currículo, el cual quedará así: Parágrafo Transitorio 3°. En un plazo máximo de seis (6) meses, a partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional revisará y ajustará los lineamientos curriculares y establecerá los indicadores de logros, para cada grado de los niveles educativos de la educación formal, correspondientes a la implementación de la cátedra de innovación y emprendimiento como asignatura independiente.</p>	<p>Artículo 4°. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 78 de la Ley 115 de 1994 - Regulación del currículo, el cual quedará así: Parágrafo Transitorio 3°. En un plazo máximo de seis (6) meses, a partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional revisará y ajustará los lineamientos curriculares y establecerá los indicadores de logros, para cada grado de los niveles educativos de la educación formal, correspondientes a la implementación <u>del área de</u> innovación y emprendimiento como asignatura independiente.</p>
<p>Artículo 5°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional adelantará los convenios pertinentes con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), con la coordinación nacional de emprendimiento, para la implementación de la cátedra a la que hace referencia la presente ley.</p>	<p>Artículo 5°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional <u>celebrará</u> los convenios pertinentes con la coordinación nacional de emprendimiento del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), para la implementación <u>del área a</u> la que hace referencia la presente ley. <u>La coordinación nacional de emprendimiento del SENA será la entidad encargada de seleccionar los proyectos a ejecutar según criterios públicos que determinará la misma entidad.</u> <u>Parágrafo. Los entes territoriales, por medio de la Secretaría de Educación o quien cumpla sus funciones, enviará al Ministerio de Educación Nacional los proyectos de innovación y emprendimiento desarrollados en las instituciones educativas y que cumplan los parámetros dictados por el Gobierno nacional.</u> <u>Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, en un término no mayor a un año a partir de entrada en vigencia la presente ley, regulará los parámetros referidos en el párrafo anterior para evaluar los proyectos de innovación y emprendimiento que ameriten ser enviados a esta entidad, para su realización.</u></p>
<p>Artículo 6°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.</p>	<p>Queda igual</p>

VI. PROPOSICIÓN

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, presentamos ponencia favorable al Proyecto de ley número 172 de 2018 Senado, *por medio de la cual se establece la cátedra de innovación y emprendimiento*, con el pliego modificaciones propuesto, y proponemos a la Comisión Sexta Constitucional Permanente darle debate a la iniciativa.

De los honorables Congresistas,



MILLA PATRICIA ROMERO SOTO
Senadora de la República
Partido Centro Democrático



HORACIO JOSÉ SERPA MOCADA
Senador de la República
Partido Liberal Colombiano

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2018

por medio de la cual se establece el área de innovación y emprendimiento en educación media.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley crea el área de innovación y emprendimiento, y establece que su estudio es de obligatorio cumplimiento en las instituciones de educación oficiales y privadas, en los niveles de educación media.

Artículo 2°. Área de innovación y emprendimiento. El área de innovación y emprendimiento será incorporada como área obligatoria y fundamental del conocimiento y de la formación, con enfoque territorial y sus objetivos serán reglamentados por el Gobierno nacional.

Artículo 3°. El artículo 31 de la Ley 115 de 1994, quedará así:

Artículo 31. Áreas fundamentales de la educación media académica. Para el logro de los objetivos de la educación media académica serán obligatorias y fundamentales las mismas áreas de la educación básica en un nivel más avanzado, además de las ciencias económicas, políticas, la filosofía y el área de innovación y emprendimiento.

Parágrafo. Aunque todas las áreas de la educación media académica son obligatorias y fundamentales, las instituciones educativas organizarán la programación de tal manera que los estudiantes puedan intensificar, entre otros, en ciencias naturales, ciencias sociales,

humanidades, arte o lenguas extranjeras, de acuerdo con su vocación e intereses, como orientación a la carrera que vayan a escoger en la educación superior.

Artículo 4°. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 78 de la Ley 115 de 1994 - Regulación del currículo, el cual quedará así:

Parágrafo Transitorio 3°. En un plazo máximo de seis (6) meses, a partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional revisará y ajustará los lineamientos curriculares y establecerá los indicadores de logros, para cada grado de los niveles educativos de la educación formal, correspondientes a la implementación del área de innovación y emprendimiento como asignatura independiente.

Artículo 5°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional celebrará los convenios pertinentes con la coordinación nacional de emprendimiento del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), para la implementación del área a la que hace referencia la presente ley.

La coordinación nacional de emprendimiento del SENA será la entidad encargada de seleccionar los proyectos a ejecutar según criterios públicos que determinará la misma entidad.

Parágrafo. Los entes territoriales, por medio de la Secretaría de Educación o quien cumpla sus funciones, enviará al Ministerio de Educación Nacional los proyectos de innovación y emprendimiento desarrollados en las instituciones educativas y que cumplan los parámetros dictados por el Gobierno nacional.

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, en un término no mayor a un año a partir de entrada en vigencia la presente ley, regulará los parámetros referidos en el parágrafo anterior para evaluar los proyectos de innovación y emprendimiento que ameriten ser enviados a esta entidad, para su realización.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.



MILLA PATRICIA ROMERO SOTO
Senadora de la República
Partido Centro Democrático



HORACIO JOSÉ SERPA MOCADA
Senador de la República
Partido Liberal Colombiano

Bogotá, D. C., 21 de noviembre de 2018

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
EN SENADO AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 164 DE 2017 CÁMARA, 189 DE
2018 SENADO**

por medio de la cual se modifica la Ley 654 de 2001, que autorizó a la Asamblea Departamental del Magdalena ordenar la emisión de la estampilla Refundación Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio, y se dictan otras disposiciones.

Doctor

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente
Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para prime debate al Proyecto de ley número 164 de 2017 Cámara, 189 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 654 de 2001, que autorizó a la Asamblea Departamental del Magdalena ordenar la emisión de la estampilla Refundación Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio, y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente:

Dando cumplimiento a la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención me permito presentar informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 164 de 2017 Cámara, 189 de 2018 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 654 de 2001, que autorizó a la Asamblea Departamental del Magdalena ordenar la emisión de la estampilla Refundación Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio, y se dictan otras disposiciones.*

1. ANTECEDENTES

Origen: Congresional

El Proyecto de ley número 189 de 2018 Senado y 164 de 2017 Cámara, fue presentado el día 4 de octubre de 2017 por el honorable Senador **MIGUEL AMÍN SCAFF**, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 911 de 2017. El día 13 de octubre de 2017 fue radicado en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El primer debate se surtió en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en sesión realizada el día 3

de abril de 2018. Además, el día 9 de octubre de 2018 fue aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, con ponencia positiva de los Representantes a la Cámara **CARLOS MARIO FARELO** y **EDWIN ALBERTO VALDÉS**.

Finalmente, fui designado ponente el día 7 de noviembre de 2018 por la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República.

2. Objeto de la ley

Tal como se señala en la exposición de motivos, el objeto del proyecto de ley es modificar la Ley 654 de 2001, en el sentido de autorizar a la Asamblea Departamental del Magdalena, para que ordene la emisión de la Estampilla Refundación de la Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000,00), a precios constantes de 1999.

Se autoriza la emisión de la estampilla, para su recaudo, por un término de treinta (30) años, a partir de la entrada en vigencia de la aplicación de la presente ley.

3. Jurisprudencia sobre las estampillas

La jurisprudencia existente en materia de estampillas en Colombia ha sido rigurosa en la definición de esta herramienta financiera. El Consejo de Estado ha catalogado las estampillas como tributos que hacen parte del concepto de “**Tasas parafiscales**”, debido a que tienen participación en las contribuciones parafiscales, en la medida en que conforman un gravamen cuyo pago es de carácter obligatorio y es realizado por usuarios de operaciones o actividades que se ejecutan frente a organismos públicos. Los recursos obtenidos mediante esta modalidad serán invertidos en un sector específico, especialmente en gastos en los que incurran las entidades u organizaciones que presten un servicio público a la nación, dando cumplimiento a uno de los fines esenciales del Estado. Las tasas están ligadas directamente con la prestación de un servicio público y con un usuario benefactor del mismo, en este sentido, se podrían denominar como tasas administrativas aquellas donde se realiza un beneficio potencial con el uso de servicios generadores de beneficio común. Entre estos servicios se pueden enmarcar la educación, la salud, el deporte y la cultura que tienen como fin último fomentar desarrollo social. Por último, las tasas parafiscales pueden ser percibidas por organismos públicos y privados, siempre y cuando contengan carácter social.

La naturaleza de las estampillas ha sido materia de estudio de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de octubre de 2006, Expediente número 14527, con ponencia de la doctora Ligia López Díaz, donde se hace especial énfasis a la pertenencia de las estampillas al grupo de tasas parafiscales, en la medida en que su naturaleza se deriva de un acto jurídico en el que se suscribe un contrato con el Departamento dirigido a un hecho concreto que goza de destinación específica. Esto distingue a las estampillas de los impuestos indirectos.

4. La Universidad del Magdalena

La Universidad del Magdalena es una institución estatal del orden territorial, creada mediante Ordenanza número 005 del 27 de octubre de 1958, organizada como ente autónomo con régimen especial, vinculada al Ministerio de Educación Nacional en lo atinente a política y planeación dentro del sector educativo.

Algunas de las características más sobresalientes que ha consolidado a lo largo de los 59 años de vida institucional de la Universidad del Magdalena en el marco del sistema de educación superior pública son las siguientes:

1. Número de programas académicos de pregrado 24 y de posgrado 16, y aquellos que poseen acreditación 7 es decir el 32% de los programas de pregrado. (Administración de empresas, economía, cine y audiovisuales, ingeniería agronómica, ingeniería pesquera, enfermería y biología). Está en trámite de renovación antropológica.
2. En sus aulas se educan 16.574 alumnos presenciales y 1871 en la modalidad a distancia. Cifra que representa un aumento de 575% desde el año 1996.
3. De estos estudiantes, en pregrado presencial la mayoría pertenecen a los estratos 1 y sin estrato 48,7%, estrato 2 el 39,5% y estrato 3 el equivalente al 10,3% de los alumnos.
4. Por origen geográfico los matriculados el 49,7 provienen de Santa Marta, el 21,5% del resto del Magdalena y el 20,8 de la región Caribe y solo un 7,8% del resto del país.
5. Por tipo de colegio el 77% proviene de los colegios públicos y el 23% de colegios privados.
6. Por género se tiene que el 49% (8.208) son hombres y el 51% (8.366) son mujeres.

7. El número de estudiantes de posgrado es de 436 estudiantes. En relación con el estrato 1 lo componen el 17,1%, el estrato 2 el 25.7% y estrato 3 el 42.1%.
8. El promedio del costo de las matrículas para los estudiantes según estrato es el siguiente: (1) Estrato 0 y 1: \$502.359 a 636.130 (2) Estrato 2: \$565.047 a 721.325 (3) Estrato 3: 797.565 a \$1.038.127.
9. Número de grupos de investigación presentados a Colciencias en la convocatoria del 2017 es de 49 grupos, distribuidos así: 4 grupos en A1, 12 Categoría A, 7 en categoría B, 25 en categoría C y un grupo reconocido.
10. La universidad cuenta con 1000 docentes distribuidos así: 225 docentes de planta, 34 ocasionales, 741 catedráticos.
11. De los docentes de planta el 30% cuenta con estudios de doctorado, 47% de maestría, 11% especialización clínica, el 8% especialistas universitarios.
12. De los docentes ocasionales 26% con estudios de maestría y doctorado.
13. De los catedráticos el 33% cuentan con estudios de maestría y doctorado.
14. En las pruebas Saber Pro del año 2016, la universidad del Magdalena evaluó 2404 estudiantes, de 29 programas académicos, y de 13 grupos de referencia, en dicha evaluación ocupó el puesto 25 a nivel nacional en el SUE, y el 5 en relación con las universidades públicas del caribe.

5. Ejecución de la Estampilla

La Estampilla Refundación de la Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio fue autorizada por la Ley 654 de 2001, y reglamentada por la Asamblea Departamental por medio de la Ordenanza 019 de 2001. En la citada ley se fijó un monto hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) a pesos constantes de 1999.

De igual forma, el artículo 5° de la ley preceptuó que el recaudo obtenido por el uso de la estampilla, se destinará a los gastos e inversiones que el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena determine, órgano al cual le compete la administración de los valores recaudados, siguiendo tal orden de la ley el Consejo Superior de la universidad del Magdalena ha determinado la destinación de los recursos provenientes de la estampilla en los porcentajes que se detallan a continuación:

Porcentaje Histórico Gastos e Inversiones de la Estampilla

Concepto	2003	2008		2012	2015	2016
	Acuerdo 039	Acuerdo 001		Acuerdo 016	Acuerdo 009	Acuerdo 027
		Sta Marta	Departamento			
Inversión en infraestructura y dotación	70%	25%	20%	35%	55%	80% *
Capacitación Docente	15%					
Docentes Ocasionales						80% *
Prácticas Académicas						
Fomento de la Investigación	15%	15%	5%	20%	0%	0%
Formación Avanzada para docentes		25%	10%	10%	10%	80% *
Fondo de Becas para estudiantes		15%	Del municipio 40%	15%	15%	
Fondo de pensiones		20%	20%	20%	20%	20%
Gastos burocráticos de la Estampilla		5%	5%			

Fuente: Elaboración propia a partir de los acuerdos 039, 001, 016, 009, 020 del Consejo Superior de la Universidad.

Mediante la Ordenanza 052 del 8 de septiembre de 2017 se modifica parcialmente la Ordenanza 019, se determinan las características y demás asuntos referentes al uso obligatorio de la Estampilla Refundación Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio, determinando sujeto activo, sujeto pasivo, base gravable, tarifa, así como otras disposiciones.

Mediante escrito allegado del Director Financiero de la Universidad del Magdalena se certifica que el recaudo desde la emisión de la estampilla hasta noviembre de 2017, es de setenta y seis mil novecientos sesenta y cuatro millones doscientos ocho mil ochocientos treinta pesos (\$76.964.208.830) en pesos corrientes. La conversión a pesos constantes a la fecha del 23 de noviembre de 2017 equivale a ciento cincuenta y nueve mil ciento cincuenta y tres millones novecientos noventa y tres mil trescientos cuarenta y tres pesos (\$159.153.993.343,00).

En relación con el recaudo de la estampilla desde la implementación en el departamento, la Dirección Financiera de la Universidad con corte al 31 de diciembre de 2016, estableció que del monto autorizado por la ley se han recaudado \$68.747.701.108, en pesos constantes de 2016, quedando por recaudar \$158.269.977.367, en pesos constantes de 2016. Así en cumplimiento de la ordenanza 019 de 2001, el recaudo de la estampilla se ha presentado de la siguiente manera para los últimos cinco años:

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016
Recaudo Efectivo	4.694.045.005	5.982.540.102	7.169.634.398	9.712.585.641	9.434.681.834

Teniendo en cuenta la modificación a la Ordenanza 019 de 2001 mediante Ordenanza 052 de septiembre de 2017, en la cual se estableció una tarifa única equivalente al 2%

del valor del hecho económico, de conformidad con lo preceptuado en la Ley 654 de 2001 que crea la estampilla. Así la proyección de recaudo estampilla para el período 2018-2021 con la tarifa del 2% y con aplicación en todos los municipios del departamento es el siguiente:

CONCEPTO	2018	2019	2020	2021
Valor estimado con municipios	921.892.166.488	987.988.774.812	1.016.386.113.553	1.067.205.419.231
Estampilla 2%	18.437.843.330	19.359.735.496	20.327.722.271	21.344.109.385

6. Los retos de la Universidad

La sociedad actual demanda con mayor énfasis la formación de personas y profesionales capaces de resolver con eficiencia las situaciones propias de su profesión y lograr un desempeño caracterizado por la ética y la responsabilidad social. El éxito en esta misión formativa está estrechamente relacionado con la calidad de la docencia y las propuestas curriculares, su vinculación con la investigación, la extensión y proyección social y la divulgación del conocimiento producido, todo ello soportado en procesos administrativos eficientes y eficaces.

En el año 2020 la Universidad del Magdalena será una Institución de Educación Superior de tercera generación (3GU), reconocida y acreditada por su alta calidad, destacada en el ámbito nacional e internacional por sus políticas de inclusión e innovación y por su aporte al desarrollo regional. Contará con un equipo de profesores con alta titulación, comprometidos con la investigación, la transferencia de conocimiento y tecnología a la sociedad y la formación de talento humano en programas técnicos, tecnológicos, profesionales y de posgrado en áreas estratégicas, en consonancia con las tendencias globales, las fortalezas internas y las oportunidades del entorno. Aportará a la consolidación de la paz en Santa Marta, el Magdalena y el Caribe a partir de un modelo de gestión incluyente e innovador que garantizará solidez administrativa y financiera, un clima laboral armónico y un campus inteligente, amigable, incluyente y sostenible, donde se potencien la multiculturalidad y la biodiversidad del territorio. Ofrecerá diversas opciones para el ingreso, permanencia y graduación de los estudiantes, de acuerdo con sus condiciones personales, económicas, sociales y culturales.

Sin embargo, la Universidad no es ajena a la crisis en la financiación de la educación superior pública del país. El Sistema Universitario Estatal (SUE) a través del análisis de Desfinanciamiento de la educación superior en Colombia, 2013 determinó que la Universidad del Magdalena presenta un desfinanciamiento,

a pesos 2013, de \$759.000 millones, de los cuales \$436.190 millones corresponden al déficit en infraestructura. Cabe recordar que la Universidad del Magdalena, en el año 2016, logró ser la segunda universidad pública del Caribe colombiano institucionalmente, esto a pesar de que las transferencias que recibe de la nación corresponden para este mismo año a \$2.540.660 por estudiante mientras que el promedio del Sistema Universitario Estatal en ese mismo año fue de \$4.483.173.

Por otra parte, según datos del SNIES en el año 2016 Unimagdalena representaba el 60% de la cobertura de educación superior en el departamento sin incluir el SENA y el 52% si se considera los matriculados en programas ofertados por el SENA, lo que evidencia el peso específico de la Universidad en el cubrimiento de la demanda de educación superior en el departamento del Magdalena, en el cual el nivel de cobertura de educación superior es apenas del 30,3% muy por debajo de la media nacional. La Universidad requiere gestionar el aumento de sus principales fuentes de financiación, entre las que se destaca la estampilla Refundación Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio, que para el 2017 representó un 8% del presupuesto general y para el 2018 se proyecta que corresponda a un 14% del total del presupuesto.

En este sentido las acciones que debe adelantar la institución en materia de financiación deben estar encaminadas a lograr el incremento de las rentas que cubren los gastos de funcionamiento y la inversión, como es el caso de la estampilla. El Plan de Gobierno 2016-2020 Por una universidad más incluyente e innovadora plantea entre sus metas: • Garantizar la apertura de las sedes de la Universidad en el sur y centro del departamento del Magdalena. (Política de Inclusión y Regionalización). • Fortalecer los mecanismos de apoyo financiero, becas y subsidios, que permitan a los estudiantes focalizados acceder y permanecer en la universidad. (Política de Inclusión y Regionalización). • Construir nuevas infraestructuras: edificio de laboratorios para la docencia y la investigación, nuevo laboratorio de fisiología humana, aulas demostrativas para educación infantil, piscina olímpica, centro de recolección de residuos, centro de datos, entre otros. (Eje Misional - Gestión Administrativa y Financiera).

7. Proposición

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, se propone a la Comisión Tercera del Senado de la República dar primer debate al **Proyecto de ley número 164 de 2017 Cámara, 189 de 2018 Senado, por medio de la cual se**

modifica la Ley 654 de 2001, que autorizó a la Asamblea Departamental del Magdalena ordenar la emisión de la Estampilla Refundación Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio, y se dictan otras disposiciones.

Del honorable Congresista,


 JOSÉ ALFREDO GNECCO
 Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 164 DE 2017 CÁMARA, 189 DE 18 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 654 de 2001, que autorizó a la Asamblea Departamental del Magdalena ordenar la emisión de la estampilla Refundación Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio, y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 654 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 1°. Autorizar a la Asamblea Departamental del Magdalena para que ordene la emisión de la Estampilla Refundación de la Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000,00), a precios constantes de 1999.

Se autoriza la emisión de la estampilla, para su recaudo, por un término de treinta (30) años, a partir de la entrada en vigencia de la aplicación de la presente ley.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 654 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 5°. El recaudo obtenido por el uso de la estampilla se destinará a los gastos e inversiones que el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena determine, órgano al cual compete la administración de los valores recaudados.

Parágrafo 1°. Los recursos obtenidos por el recaudo de la estampilla podrán utilizarse en la ampliación y modernización de la infraestructura; fomento de la investigación; formación avanzada de docentes; fondo de becas; apalancar la construcción y/o dotación de sedes regionales y servicios de apoyo académico.

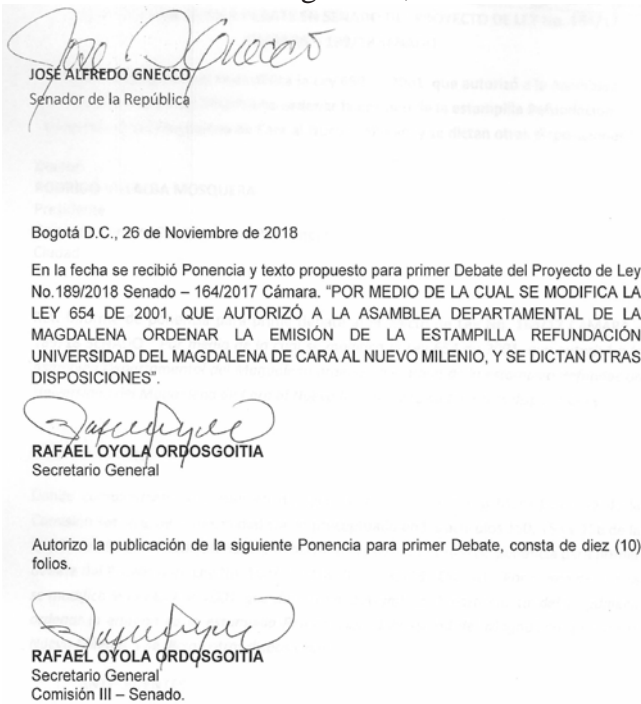
Parágrafo 2°. La Universidad del Magdalena deberá rendir un informe anual en el mes de marzo a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, en el cual se

evidencie la inversión efectuada de los recursos provenientes de la estampilla.

Parágrafo 3º. El control del recaudo y de la aplicación de estos recursos lo ejercerá la Contraloría Departamental del Magdalena.

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

Del Honorable Congresista,



CONTENIDO

Gaceta número 1041 - Martes, 27 de noviembre de 2018
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

	Págs.
nforme de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 31 de 2018 Senado, 081 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 122 de la Constitución Política.	1
Ponencia para primer debate y texto propuesto en Comisión Primera al Proyecto de Acto legislativo número 33 de 2018 Senado, 211 de 2108 Cámara, por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política.	7
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 91 de 2018 Senado, por medio del cual se declara al río Grande de la Magdalena como hidrovía y se dictan otras disposiciones.	9
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 172 de 2018 Senado, por medio de la cual se establece la cátedra de innovación y emprendimiento.	14
Ponencia para primer debate y texto propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 164 de 2017 Cámara, 189 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 654 de 2001, que autorizó a la Asamblea Departamental del Magdalena ordenar la emisión de la estampilla Refundación Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio, y se dictan otras disposiciones.	23

