



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 785

Bogotá, D. C., martes, 1° de octubre de 2013

EDICIÓN DE 12 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 LEY NÚMERO 53 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se fortalece la educación media pública, se crea un grado optativo y se dictan otras disposiciones.

En cumplimiento de la honrosa designación recibida de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, atentamente me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 53 de 2013 Senado, *por medio de la cual se fortalece la educación media pública, se crea un grado optativo y se dictan otras disposiciones.*

El proyecto de ley de la referencia fue radicado el 14 de agosto de 2013 por el ponente, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 621 de 2013, siendo asignada la ponencia mediante oficio del día 23 de septiembre.

1. Consideraciones

El grado 12

La propuesta del proyecto de ley es que el grado 12 sea un estudio optativo, electivo, especializado, gratuito y homologable en las instituciones públicas de educación media, orientado a mejorar las posibilidades de los bachilleres de entrar en la educación superior o adquirir conocimientos que faciliten su ingreso al mundo del trabajo. Este nuevo grado de la educación media es *optativo* porque no constituye obligación para el estudiante egresado del grado 11; es *gratuito* porque no

quiere que el estudiante cancele matrículas ni pensiones; es *homologable* porque se desarrolla bajo el sistema de créditos, el cual permite el reconocimiento de los estudios por parte de las instituciones de educación superior para el desarrollo de posteriores carreras técnicas, profesionales o tecnológicas; es *especializado* porque se enfoca en un área del conocimiento, sin ser excesivamente específico; y es *electivo* porque el área del conocimiento es elegida por el estudiante de una oferta diversa de áreas.

Esta medida estaría dirigida a los y las jóvenes bachilleres egresados de colegios oficiales focalizados según sus condiciones de vulnerabilidad y pobreza, y contará con el apoyo voluntario de las Instituciones de Educación Superior, dentro de su autonomía.

Como manifiesta la exposición de motivos del proyecto de ley, las posibilidades de acceso de los bachilleres a las universidades públicas son bastante bajas, llegándose a admisiones de apenas el 1,6% de los postulados en carreras como medicina en la Universidad Nacional sede Bogotá.

En razón a esto, la OCDE y el Banco Mundial han propuesto en su último informe sobre la educación superior en Colombia la creación del grado 12 para fortalecer la articulación entre esta y la educación media. Y la calidad de la educación media también mejoraría, porque este último grado es especializado y conformará una unidad curricular con el grado décimo y el grado once. El articulado aclara que los bachilleres se graduarían normalmente al culminar el grado once,

y que según su propia decisión pueden optar por el grado doce o no; en caso de que sí, habría una certificación especial y también, según las gestiones de la entidad territorial con las universidades a su alcance, un mecanismo de homologación de lo estudiado para ingresar a la educación superior. Algunos expertos, como Daniel Begoya (exdirector del Icfes), han manifestado que esta posibilidad de homologación podría reducir los programas de pregrado hasta en un año¹ (dependiendo del mecanismo de homologación seleccionado), efecto que tendría impacto positivo en las finanzas de las universidades, especialmente las públicas. Es posible y deseable que esta propuesta reduzca la necesidad de crear cursos nivelatorios en las universidades para los estudiantes de primer semestre.

Como además el grado doce serviría de instrumento de orientación vocacional, se espera que la deserción universitaria en los primeros semestres se reduzca, aportando así no solo a las finanzas de los establecimientos educativos, sino también a la definición clara del propósito de vida del bachiller, como argumentan Yvette Jaspers, del Colegio Alemán de Medellín, y Carlos Forero, de Ascún².

Los investigadores de la OCDE y el Banco Mundial respaldan estas tesis³:

“Dado que los colombianos, en el momento de terminar la secundaria, son más jóvenes que la mayoría [de] los estudiantes de otros países y han tenido un año menos de educación primaria y secundaria que la mayoría, es de esperar que la transición del colegio a la universidad o a otra institución de educación superior les resulte bastante difícil, a menos que sus centros de secundaria les hayan proporcionado una preparación excepcional”.

Como manifiesta la exposición de motivos, “el impacto de la medida, orientada a los estudiantes del sector oficial, sería de gran beneficio toda vez que en este sector están el 78% de los estudiantes”⁴ y también “[...] de los casi 11

millones de estudiantes desde preescolar hasta media (10.902.848), el 46% pertenece a la educación secundaria y media”⁵.

El proyecto adicionalmente establece que haya un ajuste curricular para garantizar que no habrá un punto de quiebre entre el grado once y el doce, y luego entre este y la educación superior; que la jornada escolar sea modificada de acuerdo a las nuevas necesidades académicas; y que asimismo la razón de docentes por grupo sea adaptada. El Ministerio de Educación regularía lo concerniente a esta medida y a las demás en un término no mayor a tres meses después de la vigencia de la eventual ley.

2. Pliego de modificaciones propuestas al Proyecto de ley número 53 de 2013 Senado

a) Se proponen las siguientes modificaciones para dejar más explícitos los componentes de orientación vocacional y focalización según pobreza-vulnerabilidad (artículos 4º y 5º del proyecto, respectivamente):

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 28 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 28. *Carácter de la educación media.* La educación media tendrá el carácter de académica o técnica. Al término del grado undécimo se obtiene el título de bachiller que habilita al educando para ingresar a la educación superior en cualquiera de sus niveles y carreras. El grado doce será de carácter optativo para el bachiller e incluirla un componente pedagógico de orientación vocacional.

b) Se añade un inciso al artículo 5º:

Artículo 5º. Créase el artículo 32a en la Ley 115, en los siguientes términos:

Artículo 32a. Para efectos del grado doce optativo el estudiante tendrá derecho a elegir el área del conocimiento en la que querrá especializarse. Cada entidad territorial implementará las medidas pertinentes para garantizar esa oferta diversa y electiva dentro de su territorio.

Para la admisión al grado doce se priorizarán los bachilleres egresados de establecimientos educativos estatales de educación media cuyos hogares se encuentren en situación de pobreza y/o vulnerabilidad.

c) Adicionalmente, se dejaría más claro el apoyo de las entidades territoriales a los acuerdos entre las instituciones de educación media y las de educación superior:

Artículo 8º. Las instituciones de educación media revisarán sus currículos con el fin

¹ Edición del diario *El Tiempo* del 21 de septiembre de 2013. Link: http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/educacion/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-13075213.html

² Edición del diario *El Espectador* del 29 de enero de 2013. Link: <http://www.elspectador.com/noticias/economia/articulo-401823-colombia-necesita-el-grado-12-de-educacion>

³ OCDE y Banco Mundial (2012). La educación superior en Colombia. Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación. Página 101.

⁴ Cfr. DANE (2012). Investigación de educación formal. Presentación. En: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/presentacion_EDUC_2011.pdf.

⁵ Cfr. *Ibidem*.

de establecer las rutas académicas, pedagógicas y didácticas necesarias para garantizar la coherencia entre los desarrollos de los grados 10, 11 y el 12 optativo, de conformidad con las orientaciones del Ministerio de Educación Nacional.

Las entidades territoriales implementarán mecanismos de cooperación y colaboración con las instituciones de educación superior disponibles.

De los honorables congresistas,

Carlos Alberto Baena López,
Senador de la República,
Movimiento Político MIRA.

3. Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Sexta del Senado, dar primer debate al Proyecto de ley número 53 de 2013 Senado, *por medio de la cual se fortalece la educación media pública, se crea un grado optativo y se dictan otras disposiciones*, con las modificaciones propuestas.

Cordialmente,

Carlos Alberto Baena López,
Senador de la República,
Movimiento Político MIRA.

4. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 53 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se fortalece la educación media pública, se crea un grado optativo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El objeto de la presente ley es crear el grado doce (12) optativo en la educación media en las instituciones educativas oficiales, con el fin de fortalecer la educación media y facilitar el acceso a la educación superior.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 11. *Niveles de la educación formal.* La educación formal a que se refiere la presente Ley, se organizará en tres (3) niveles:

a) El preescolar, que comprenderá mínimo un grado obligatorio;

b) La educación básica, con una duración de nueve (9) grados que se desarrollará en dos

ciclos: La educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados, y

c) La educación media, con una duración de tres (3) grados.

El último de los grados de la educación media será optativo para el bachiller, en concordancia con lo normado en los artículos 27, 28, 32a y 35 de la presente ley y deberá existir en las instituciones educativas oficiales. Las instituciones educativas privadas no tendrán la obligación de conformar el grado 12 optativo.

La educación formal en sus distintos niveles tiene por objeto desarrollar en el educando conocimientos, habilidades, aptitudes y valores mediante los cuales las personas puedan fundamentar su desarrollo en forma permanente.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 27 de la Ley 115 de 1994, que quedará así:

Artículo 27. *Duración y finalidad.* La educación media constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y comprende tres grados, el décimo (10º), el undécimo (11º) y el grado doce optativo (12º). Tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo.

Parágrafo. Para cursar el grado doce optativo el aspirante deberá acreditar título de bachiller de máximo 3 años de antigüedad.

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 28 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 28. *Carácter de la educación media.* La educación media tendrá el carácter de académica o técnica. Al término del grado undécimo se obtiene el título de bachiller que habilita al educando para ingresar a la educación superior en cualquiera de sus niveles y carreras. El grado doce será de carácter optativo para el bachiller e incluirá un componente pedagógico de orientación vocacional.

Artículo 5º. Créase el artículo 32a en la Ley 115, en los siguientes términos:

Artículo 32a. Para efectos del grado doce optativo el estudiante tendrá derecho a elegir el área del conocimiento en la que querrá especializarse. Cada entidad territorial implementará las medidas pertinentes para garantizar esa oferta diversa y electiva dentro de su territorio.

Para la admisión al grado doce se priorizarán los bachilleres egresados de establecimien-

tos educativos estatales de educación media cuyos hogares se encuentren en situación de pobreza y/o vulnerabilidad.

Artículo 6º. Modifíquese el artículo 35 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 35. Articulación con la educación superior. Al nivel de educación media sigue el nivel de la Educación Superior, el cual se regula por la Ley 30 de 1992 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan. Este último nivel se clasifica así:

- a) Instituciones técnicas profesionales;
- b) Instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, y
- c) Universidades.

Los estudios realizados en el grado doce optativo serán homologables con los programas de educación superior, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 69 de la Constitución Política y el artículo 3º de la Ley 30 de 1992, y según la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 7º. Las instituciones de educación media podrán incrementar el número de horas de estudio semanal para los grados 10, 11 y 12 optativo, siendo las horas adicionales dedicadas a las especialidades escogidas por los estudiantes. El Ministerio de Educación Nacional ajustará la razón de docentes por grupo en concordancia con este incremento.

Artículo 8º. Las instituciones de educación media revisarán sus currículos con el fin de establecer las rutas académicas, pedagógicas y didácticas necesarias para garantizar la coherencia entre los desarrollos de los grados 10, 11 y el 12 optativo, de conformidad con las orientaciones del Ministerio de Educación Nacional.

Las entidades territoriales implementarán mecanismos de cooperación y colaboración con las instituciones de educación superior disponibles.

Artículo 9º. El Ministerio de Educación Nacional expedirá la reglamentación pertinente para lo decretado en los artículos 6º, 7º y 8º en un término no mayor a tres (3) meses desde la vigencia de la presente ley.

Artículo 10. Esta ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

A consideración de los honorables congresistas,

Carlos Alberto Baena López,
Senador de la República,
Movimiento Político MIRA.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 201 DE 2012 CÁMARA, 279 DE 2013 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 50 años de vida municipal de Caracolí en el departamento de Antioquia.

Bogotá, D. C., 24 de septiembre de 2013

Doctor

MUSA BESAILE FAYAD

Presidente

Comisión Cuarta

Senado de la República

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 201 de 2012 Cámara, 279 de 2013 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 50 años de vida municipal de Caracolí en el departamento de Antioquia.*

Señor Presidente:

De conformidad con lo establecido en el reglamento del Congreso de la República, Ley 5ª de 1992, me permito presentar a su consideración y por su digno conducto a los miembros de la Comisión Cuarta del Senado de la República el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 201 de 2012 Cámara 279 de 2013 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 50 años de vida municipal de Caracolí en el departamento de Antioquia.*

1. Objeto del proyecto

1. Contenido del proyecto

El proyecto pretende que la Nación se asocie a los 50 años de vida municipal de Caracolí-Antioquia, autorizando las apropiaciones presupuestales necesarias, para cofinanciar y concurrir en obras y actividades que redunden en el desarrollo cultural, de interés social y utilidad pública para el municipio, tales como: a) Plan Maestro de Alcantarillado; b) Pavimentación de vías urbanas; c) Pavimentación vía San José del Nus-Caracolí; d) Adecuación Palacio Municipal; e) Construcción puente vehicular La Feria; f) Adecuación red vial tercería rural.

1.1 Obras

Plan Maestro de Alcantarillado	\$5.000.000.000
Pavimentación de vías urbanas	\$3.000.000.000
Pavimentación vía San José del Nus-Caracolí	\$3.000.000.000
Adecuación Palacio Municipal	\$500.000.000
Construcción puente vehicular La Feria	\$400.000.000
Adecuación red vial terciaria rural	\$1.000.000.000
TOTAL:	12.900.000.000

Trámite del proyecto

Cámara de Representantes

La iniciativa fue radicada en la Cámara de Representantes el 2 de noviembre de 2012, de autoría del Representante Juan Felipe Lemos Uribe y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 769 de 2012.

Se le designó al Representante Lemos Uribe como ponente en primer debate, y se radicó ponencia el 19 de marzo de 2012 y publicado el informe en la *Gaceta del Congreso* número 136 de 2013.

El 3 de abril de 2013 en la sesión de la Comisión Cuarta se aprobó la ponencia sin ninguna modificación en el articulado.

El informe de la ponencia en segundo debate fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 308 de 2013, el acta y fecha de anuncio en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue el 5 de junio de 2013 y aprobado sin modificaciones el 11 de junio de 2013.

Texto definitivo Plenaria de la Cámara de Representantes publicado en la *Gaceta del Congreso* número 461 de 2013.

2. Consideraciones histórica y generales del municipio

2.1 Antepasados

Los Tahamíes de Antioquia fueron los primeros que ocuparon este territorio, entre el Porce y el Magdalena, se asemejaban a los Muiscas por sus costumbres y estado social; ejercían una agricultura rudimentaria, fabricaban vasijas de barro, tejían y teñían telas de algodón y trabajaban el oro modelando figurillas de hombres y animales.

2.2 Origen de Caracolí

Caracolí fue fundado en 1876 por el señor Rodolfo Ceballos. Cuando llegaron los primeros colonos, esta región era rica en árboles copulentos maderables llamados caracolíes, que contribuyeron a unas mejores condiciones de vida para quienes abrieron por primera vez la trocha que serviría de asentamiento a las rústicas habitaciones de cancel. Queda claro que con el desplazamiento de los primitivos pobladores de la vereda Sardinas de la Plata hacia

la pequeña hondonada, con características de valle boscoso; el atractivo de estos árboles fue el apoyo para que con el aserrío se construyeran las primeras viviendas. Ya como fruto de una larga y meditada inspiración, uno de los moradores, don Rodolfo Ceballos le asignó al sitio el nombre de Caracolí. Aquellos que llegaron por primera vez a esta región, supieron contemplar para su beneficio, todos aquellos ejemplares y por eso lo tomaron para el aserrío y construir con sus piezas de madera un rancharío –40 chozas– que sirvió de albergue a las familias de los colonos y que se desplazaron de Sardinas de la Plata hacia el nuevo asentamiento. Al descubrirse algunas minas de oro incrementó el número de habitantes. Por ello en las riberas de la quebrada “La Reina” y el río Nus, se montaron molinos para la explotación de minas de veta, descubierta por don Rodolfo Ceballos en el Alto de la Reina. El primer apoyo para sus colonizadores lo brindó el Caracolí que hoy como único testigo de aquellos árboles, lo vemos encumbrar sobre las montañas que con orgullo sobre las líneas del ferrocarril, ve cómo avanza el desarrollo de nuestro pueblo.

La existencia de un camino de herradura que permitió comunicar a Puerto Berrío con la ciudad de Medellín, pasando por el oriente antioqueño, hizo que se estableciera un sitio de descanso para arrieros y mulas en un lugar donde existía una pequeña fonda y que inicialmente se denominó “San Felipe de las Barajas”. Este paraje obtuvo dicho nombre a raíz de los diferentes juegos de azar que se ejecutaban en dicho albergue, entre los mismos arrieros hasta el punto de descargar las muladas y aparte de ello, jugaban las remesas que en ese entonces eran de oro y permanecían allí, hasta varios días. Se consolidó tanto el lugar y se acrecentaba tanto este tipo de juego, que tanto pasajeros como personas radicadas en aquella región, y que eran dedicadas a la minería, por la misma escasez de plata, se pagaban las apuestas con totumadas de oro y por ello con el tiempo las mismas gentes optaron por ir cambiándole el nombre al lugar por el de “Sardinas de la Plata”. Crece el caserío y se establece un pequeño pueblo que trata de surgir ante las dificultades y necesidades acompañado de una serie de elementos culturales, fruto de las costumbres y hábitos de las gentes que frecuentemente por allí cruzaban. Se oficializa una capilla, una escuela y un cementerio. Con la escasez que toma el oro y a sabiendas de que el ferrocarril pasaría muy cerca de esta región, un grupo de colonos en compañía de don Rodolfo Ceballos y Alejo Patiño, se des-

plazan de Sardinias (tercer nombre que tomó el caserío) y se ubican en un pequeño valle por donde pasaría la vía férrea. Al encontrarse con aquellos árboles, al aserrarlos, construyeron 40 ranchos de cancel que más tarde arriendan a otras personas provenientes de Sardinias, unos para continuar el trabajo agrícola, y otros para dedicarse a la minería, donde se encontraron con algunos frentes que los llevó a condicionar ciertos entablos con machines movidos por fuerza bruta. De igual manera se descubrieron otras minas de aluvión primeramente en la quebrada “La Reina”, el alto de la Reina y el río Nus, en donde todavía se observan los botadores de las excavaciones, con sus respectivos cortes.

No se ha podido hallar el acuerdo del Honorable Concejo Municipal de San Roque, que dio a Caracolí la categoría de corregimiento con el que ya figura en 1905, pero parece que fue eliminado ya que en 1923, por el Acuerdo número 19 de junio 29, se restablecía por Decreto número 61 del 22 de agosto de 1951, el Alcalde de San Roque suprimió este corregimiento, pero una semana después el gobernador creaba allí una inspección departamental. A medida que la población progresaba, crecían los anhelos de los habitantes para lograr la separación del municipio de San Roque. El Decreto número 488, firmado por el entonces Gobernador Braulio Henao Mejía, creó en 1951 una inspección de policía.

2.3 Vida Municipal

De una solicitud al gobernador, firmada por 1.300 residentes y el Concejo Municipal de San Roque, no vio con buenos ojos que se le fuera a privar de la parte más rica de su territorio. En medio de una gran expectativa llegó la Ordenanza número 19 de noviembre 30 de 1963 por la cual se crea el municipio de Caracolí, la cual establecía que la nueva entidad tendrá vida oficial a partir del 1º de enero de 1964 quedando catalogada en segunda categoría conforme a la Ordenanza número 33 de 1962.

2.4 Localización¹

El municipio de Caracolí, se encuentra ubicado en la República de Colombia, al nordeste del departamento de Antioquia, enmarcado dentro de la región del Magdalena Medio. Se une a Medellín por una vía carretable departamental con una longitud aproximada de 146 km, de los cuales 6 km están sin pavimentar (tramo ubicado entre el

municipio de Caracolí y el Corregimiento de San José del Nus); también se une por vía férrea con una distancia de 135 km, pero a la fecha el ferrocarril no presta funcionamiento en esta región del país, es utilizado el motorródillo como medio de transporte.

La cabecera urbana está localizada sobre la Cordillera de San Lucas, en la ramificación limitada por los ríos Nare y Nus asentada sobre una hondonada que conforma la altura conocida como “La Queiebra”, en cercanías a la ribera del río Nus.

Tiene una topografía montañosa, ondulada con altas pendientes con un paisaje de colinas que encierran la cabecera urbana; las más importantes son el Alto del Sol, el Alto de la Virgen, el Alto del Cristo, el Alto del Algarrobo y el Alto de la Cruz, donde los caracoliseños han puesto sus respectivos distintivos alusivos al nombre y de fácil identificación que a su vez sirven para el esparcimiento.

3. Consideraciones y viabilidad jurídica del proyecto

3.1 Normatividad aplicable

El presente proyecto tiene como sustento constitucional y legal lo consagrado en los artículos 150, 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política; también lo consagrado en la Ley 819 de 2003, la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007.

Es así como en el artículo 150 de la Constitución se establece en su numeral 3 que le corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejercer funciones entre ellas las concernientes a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

De igual forma, establece en su numeral 11 que le corresponde al Congreso establecer las rentas nacionales y los gastos de administración; esto en concordancia con el segundo inciso del artículo 345 ibídem, el cual consagra que no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle en el presupuesto de gastos.

El artículo 334 de la Constitución orienta la iniciativa en el respeto de la función estatal de la dirección general de la economía y en su intervención por mandato de la ley,

¹ Información establecida.

con el fin último de promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

El artículo 339 de la Constitución, que establece las consideraciones, contenidos e importancia de la conformación de un Plan Nacional de Desarrollo, el cual se relaciona ya que este tipo de iniciativas buscan hacer explícito la necesidad de inversión en un ente territorial específico, siendo una herramienta de análisis que contemplará la administración central.

El artículo 341 de la Constitución exige por parte del Gobierno la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Es así que de estas normas de orden constitucional se puede establecer la exigencia del análisis económico, la participación de los entes territoriales y las competencias en la elaboración de la inversión y los gastos públicos.

La Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, y se dictan otras disposiciones.*

La Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo número 01 de 2001) de la Constitución Política, en lo que se refiere a la creación del Sistema General de Participaciones, y también se tiene en cuenta el artículo 102 en el sentido de restricciones a la presupuestación, cuando afirma que en el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ellas, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

La Ley 1176 de 2007, ya que esta modifica la conformación del Sistema General de Participación.

3.2 Jurisprudencia

Teniendo presente la normatividad aplicable al presente proyecto de ley, se hace necesario también tener presente apartes de algunas sentencias de la Honorable Corte

Constitucional donde establece con claridad que es viable que el Congreso de la República expida leyes en este sentido, esto ya que al respecto, se han tramitado proyectos similares.

De esta forma, se tiene la Sentencia C-343 de 1995 con Magistrado Ponente, doctor Vladimir Naranjo Meza la Corte sostuvo que *“la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”.*

En Sentencia C-360 de 1996 en lo que tiene que ver con el principio de la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público, la Corte dijo que *“Las leyes que decreten gasto público de funcionamiento o de inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno...”.*

En lo que se refiere al tema de la cofinanciación en Sentencia C-017 de 1997, la Corte Constitucional sostuvo que esta figura era *“desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (C. P., artículo 228), la Nación pueda en ciertos eventos brindar apoyo económico adicional a los municipios. Lo anterior, sin embargo, debe realizarse dentro del marco de la ley orgánica que distribuye competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales y siempre que, en aplicación de tales principios, ello sea procedente”.*

Por su parte la Sentencia C-766 de 2010 nos ilustra los alcances del artículo constitucional frente a las atribuciones dadas al legislador en la elaboración de la ley, menciona que dicho artículo incluye una serie de numerales que enuncian temas que pueden ser objeto de tratamiento por parte del legislador dentro de estos el decreto de honores, que afirma en un aparte la Corte:

“Esta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o mo-

difican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos”.

Pero también resalta la Corte partiendo del mismo artículo, las leyes por las cuales se realizan exaltaciones han involucrado no solo a ciudadanos ilustres, sino que se han implementado para resaltar variadas situaciones o acontecimientos que permiten clasificarlas en tres grandes grupos:

- i) Leyes que rinden homenaje a ciudadanos;
- ii) Leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos, y
- iii) Leyes en las cuales se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general otros aniversarios.

3.3 Marco fiscal

En lo que se refiere al Marco Fiscal, cuando las leyes decretan gasto público son compatibles con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, puesto que consagran autorizaciones de desembolso y no son órdenes imperativas.

Sin embargo, es importante tener presente que desde la Sentencia C-502 de 2007, con M. P. Manuel José Cepeda, la Corte fijó el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, pues ha servido para declarar infundadas, distintas objeciones de inconstitucionalidad que se ajustan a dicho artículo, declarándolas infundadas a causa del incumplimiento de lo establecido en la mencionada ley orgánica, donde al respecto la citada sentencia sostuvo que:

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO. Importancia.

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios se explicita cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno

Nacional. Las normas contenidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7º ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.

Por las anteriores consideraciones y teniendo como base la frase que describe el Plan Municipal de Caracolí 2011-2015: “Unidos lo haremos mejor”, se solicita a los miembros de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes su apoyo para colaborar en el proceso de transformación que busca el municipio para garantizar el bienestar integral de toda la comunidad dentro de las posibilidades que proporciona el marco de la ley.

4. Televisión pública para el fomento de la cultura y turismo

Como otros proyectos de ley que celebran aniversarios a municipios colombianos, la propuesta de la producción por parte de Radio y Televisión de Colombia (RTVC) de un programa de televisión y radio, que será transmitido por el canal institucional y Señal Colombia y la Radio Difusora Nacional, sobre los principales aspectos culturales, sociales, deportivos y turísticos del municipio, se fundamenta por un lado en la naturaleza jurídica de esta entidad y segundo en las funciones de la radio y televisión pública.

Radio y Televisión de Colombia (RTVC), como entidad descentralizada, su función es producir y emitir los canales públicos de Televisión Nacional, Señal Colombia, Canal Institucional y las emisoras de la Radio Pública Nacional –Radio Nacional de Colombia y Radiónica. Así bajo lo preceptuado, la producción de un espacio radial y televisivo para el municipio de Caracolí siendo una excelente oportunidad para conocerlo, fomentar la construcción de ciudadanía y la diferenciación frente a la identidad nacional.

Por otro lado, el documento Conpes 3314 del 25 de octubre de 2004, estableciendo que la radio y la televisión pública son una herramienta estratégica para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado que tiene como propósito el fomento de la educación y la cultura, de la participación democrática, la construcción de ciudadanía y la generación de identidad nacional.

En este sentido la divulgación de información, el derecho a la misma, la libertad de expresión y el pluralismo informativo se convierten en instrumentos esenciales para la consolidación de una democracia sólida y la realización efectiva de los derechos fundamentales.

Por lo anterior, al solicitar la construcción de un espacio radial y televisivo por parte de Radio y Televisión de Colombia (RTVC), como gestor del servicio de televisión y radio pública, permitirá los fines de divulgación de los principales aspectos culturales, sociales, deportivos y turísticos del municipio para que la conmemoración de los 50 años de vida municipal de Caracolí sea reconocida en todos los rincones del territorio nacional.

5. Proposición

Conforme a las anteriores consideraciones, solicito a la honorable Comisión Cuarta del Senado de la República, dar primer debate, sin modificaciones conforme al texto definitivo de la Plenaria de la Cámara de Representantes para Proyecto de ley número 201 de 2012 Cámara, 279 de 2013 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 50 años de vida municipal de Caracolí en el departamento de Antioquia.*

Respetuosamente,

Juan Carlos Restrepo Escobar,
Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 201 DE 2012 CÁMARA, 279 DE 2013 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 50 años de vida municipal de Caracolí en el departamento de Antioquia.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración de los 50 años de vida municipal de Caracolí en el departamento de Antioquia, reconoce su patrimonio histórico, cultural y étnico, rinde homenaje a la memoria de sus fundadores y exalta el espíritu patriótico y el trabajo de sus pobladores.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con el artículo 150 numerales 3 y 9, artículo 288, artículo 200 numeral 3, artículo 341 y artículo 366 de la Constitución Política, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales para la realización de las siguientes obras de Interés Social, Cultural y Desarrollo Sostenible, en el municipio de Caracolí:

- Plan Maestro de Alcantarillado.
- Pavimentación de vías urbanas.
- Pavimentación vía San José del Nus-Caracolí.
- Adecuación Palacio Municipal.
- Construcción puente vehicular La Feria.
- Adecuación red vial terciaria rural.

Artículo 3°. La Nación erigirá un monumento a los fundadores en conmemoración de los 50 años, y lo colocará con una placa conmemorativa en el parque principal del municipio.

Artículo 4°. Autorízase a la Asamblea Departamental de Antioquia para la creación de una estampilla conmemorativa de los 50 años de Caracolí, según diseños aprobados por la Mesa Directiva del Concejo Municipal.

Artículo 5°. *Radio y Televisión de Colombia (RTVC).* Producirá un programa de televisión y radio, que será transmitido por el canal institucional y Señal Colombia y la Radio Difusora Nacional, sobre los principales aspectos culturales, sociales, deportivos y turísticos del municipio.

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

Respetuosamente,

Juan Carlos Restrepo Escobar,
Ponente.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 072 DE 2012 SENADO, 344 DE 2013 CÁMARA

por la cual se aclaran algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones, previsto en las Leyes 797 de 2003 y 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones. (Radicado números 1-2013-057525, 3-2013-021201, 3-2013-021014).

1.1

UJ-1741-13

Bogotá, D. C.,

Doctor

RIGO ARMANDO ROSERO ALVEAR

Secretario General

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Carrera 7 N° 8-68 Piso 5°

Ciudad

Asunto: Solicitud de concepto al Proyecto de ley número 072 de 2012 Senado, 344 de 2013 Cámara, *por la cual se aclaran algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones, previsto en las Leyes 797 de 2003 y 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones* (Radicado números 1-2013-057525, 3-2013-021201, 3-2013-021014).

Respetado Secretario:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el texto aprobado en segundo debate del Proyecto de ley número 072 de 2012 Senado, *por la cual se aclaran algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones, previsto en las Leyes 797 de 2003 y 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones*, cuyo tema central es el otorgamiento de pensiones de alto riesgo a los periodistas.

1. Consideraciones constitucionales sobre alto riesgo y sostenibilidad financiera

El Sistema General de Pensiones ha definido como actividades de “alto riesgo” aquellas que por su naturaleza implican una disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador y por tanto se ha considerado que este hecho debe tenerse en cuenta para definir el régimen que le es aplicable para su pensión de vejez, circunstancia que ha sido avalada por la jurisprudencia constitucional. Así, las

prestaciones especiales de vejez por alto riesgo pueden reconocerse a aquellos trabajadores que desempeñan actividades tales que disminuyen su expectativa de vida saludable, razón por la cual, de acuerdo con la normatividad, pueden acceder a una prestación económica de vejez en edades inferiores a las establecidas para los trabajadores en general, tal como está dispuesto en el Decreto-ley 2090 de 2003, el cual fue antecedido por un estudio técnico que sustenta el por qué cada una de las actividades allí señaladas disminuye la expectativa de vida saludable.

En el proyecto de ley en particular se evidencia que la exposición de motivos carece de estudios técnicos que sustenten el motivo por el cual las labores adelantadas por estos trabajadores (periodistas), disminuyen específicamente su expectativa de vida saludable, y por tanto ellas no se pueden clasificar entre actividades cubiertas por el Régimen de Alto Riesgo del Sistema General de Pensiones.

Adicionalmente, creemos que es necesario aclarar que la clasificación de alto riesgo para vejez, que implica riesgo de disminución de los años de vida saludable, es diferente a la clasificación de riesgo profesional. Es así como las contingencias resultantes del nivel de peligrosidad de la actividad en sí misma están cubiertas en la medida en que los servidores están afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales, en el marco del cual le corresponde a la Administradora de Riesgos Laborales (ARL) respectiva definir los perfiles de riesgo laboral y adelantar actividades de salud ocupacional, promoción y prevención propias de cada actividad cubierta.

Así las cosas este proyecto confunde el alto riesgo con el riesgo profesional, asuntos estos que son esencialmente diferentes y que son objeto de distinto tratamiento en el Sistema, tal y como lo destaca la Corte Constitucional en la Sentencia C-1125 de 2004¹:

“Por otra parte es importante llamar la atención que el actor parece confundir el alto riesgo y por contera el beneficio especial que se concede por el hecho de que una actividad determinada sea considerada de alto riesgo, con el riesgo profesional, desconociendo que este último, como bien lo afirma el Ministerio de Protección Social se refiere a la protección que se efectúa por los efectos que se pueden ocasionar por un accidente de trabajo o enfer-

¹ Sentencia C-1125 de 2004. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

medad profesional. Se trata de un riesgo derivado de la actividad que se desarrolla y para ello el Sistema General de Riesgos Profesionales tiene previsto una cotización diferencial según el mayor o menor riesgo de la actividad. El concepto de alto riesgo, por su parte, está atado a que la labor desarrollada por el trabajador, por las especiales circunstancias que la rodean hacen que se vea disminuida su expectativa de vida saludable, razón por la cual se hace necesario protegerlo mediante la posibilidad de obtener una pensión de vejez con requisitos menores”.

En forma adicional, es claro que la iniciativa no está sustentada en la definición de alto riesgo para vejez, la cual, como se ha señalado, está asociada al deterioro inevitable de la salud. En razón de ello y de aprobarse esta ley se estaría generando un problema de desigualdad en el Sistema General de Pensiones, toda vez que se estaría dando igual trato en materia pensional a aquellas personas que no sufren ninguna disminución de su expectativa de vida saludable, con respecto a las que por naturaleza de su trabajo sí padecen una baja esperanza de vida.

En este sentido con este proyecto se estaría beneficiando a un grupo específico de la población por el simple hecho de tener un riesgo profesional que se encuentra actualmente cubierto por el Sistema General de Riesgos Laborales, puesto que las actividades que realizan no generan disminución de la expectativa de vida saludable.

Por otra parte tal como está redactado el proyecto deviene en inconstitucionalidad ya que, como se mostrará más adelante, no asegura la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones y por tanto no se ajusta a lo dispuesto en el inciso 1° del Acto Legislativo número 01 de 2005, el cual señala:

“... Las leyes en materia pensional que se expiden con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas”.

De otra parte, en el evento de que se pudiera demostrar técnicamente que algunas de las actividades dentro del universo que se están considerando incluir en el régimen de alto riesgo impactan los años de vida saludable y que, por el contrario, no se trata simplemente de actividades con contingencias que ya están cubiertas por el Sistema General de Riesgos Laborales, se requerirán aportes adicionales a los previstos por el proyecto de ley, con el fin de financiar los beneficios propuestos.

Ahora bien, una circunstancia que generaría desigualdad, constitucional en este proyecto de ley, es conceder a periodistas una pensión para actividades de alto riesgo, bajo un criterio diferenciador y excluyente de requisitos pensionales, frente a la ofrecida a las demás actividades del artículo 2° del Decreto número 2090 de 2003.

El artículo 4° del Decreto número 2090 de 2003 al referirse a las semanas requeridas para la pensión establece lo siguiente: “Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al que se refiere el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003”. A su vez el Proyecto de ley número 072 de 2011 propone: “haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones al que se refiere el artículo 33 de la Ley 100 de 1993”.

De lo anterior se desprende que las profesiones que se rigen por la Ley 797 de 2003, como un Controlador Aéreo o un trabajador de minas se pensionarían este año con 1.250 semanas cotizadas, en cambio quien desempeña la profesión de periodista se pensionaría con 1.000 semanas cotizadas conforme al artículo 33 de la Ley 100 de 1993. Es notoria y clara la desigualdad que se propone en beneficio de un grupo determinado, en el cual no se evidencia un menoscabo a la salud incumpliendo de esta forma el requisito constitucional exigido para ser beneficiario de este tipo de pensiones.

2. Consideraciones Presupuestales

En este sentido, la ley ordena gasto público sin sujetarse a normas de carácter orgánico que condicionan la expedición de leyes ordinarias en los términos del artículo 151 de la Constitución Política. Precisamente dentro de las normas orgánicas a las cuales debe sujetarse la expedición de normas ordinarias, se encuentra el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 que dispone:

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

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

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

De lo anterior se puede observar que los proyectos de ley que ordenen gasto o contemplen beneficios tributarios deben cumplir tres requisitos indispensables derivados de esta disposición:

1. Cuantificación de los costos fiscales, es decir, la determinación en moneda corriente del gasto contenido en el proyecto, y en las ponencias para los debates correspondientes.
2. Determinación de la fuente adicional de ingresos públicos que permita la financiación del gasto estipulado en el proyecto, la cual debe definirse en la exposición de motivos del proyecto y en las ponencias para el debate correspondiente, y que además asegure la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones.
3. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la conformidad de los dos primeros puntos con el marco fiscal a mediano plazo, el cual podrá presentarse en cualquier momento del trámite legislativo.

Esta consideración sumada a lo que establece el Acto Legislativo número 01 de 2005 en cuanto a que todos los nuevos beneficios pensionales deben estar financiados, es de gran importancia para el correcto trámite de los proyectos de ley que ordenen gasto, en la medida en que si estos no reúnen la totalidad de los anteriores requisitos durante su trámite en el Congreso de la República, es clara la oposición de estas iniciativas legislativas al artículo 151 de la Constitución Política, disposición esta de la cual se deriva la superior

jerarquía de las normas orgánicas (Ley 819 de 2003), frente a las normas ordinarias.

De esta forma, respetuosamente se solicita tener en cuenta las anteriores consideraciones y se evalúe la conveniencia de continuar con el trámite legislativo del proyecto de ley que nos ocupa, no sin antes, reiterarles muy atentamente nuestra voluntad de seguir colaborando con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

Mauricio Cárdenas Santa María,
Ministro de Hacienda y Crédito Público.

CONTENIDO

Gaceta número 785 - Martes, 1º de octubre de 2013

SENADO DE LA REPÚBLICA Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 53 de 2013 Senado, por medio de la cual se fortalece la educación media pública, se crea un grado optativo y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 201 de 2012 Cámara, 279 de 2013 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 50 años de vida municipal de Caracolí en el departamento de Antioquia.....	4

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 072 de 2012 Senado, 344 de 2013 Cámara, por la cual se aclaran algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones, previsto en las Leyes 797 de 2003 y 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones. (Radicalo números 1-2013-057525, 3-2013-021201, 3-2013-021014).	10
--	----