



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 719

Bogotá, D. C., miércoles, 7 de septiembre de 2016

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

### LEYES SANCIONADAS

#### LEY 1808 DE 2016

(septiembre 6)

*por medio de la cual la Nación rinde honores a la memoria del periodista  
Enrique Santos Castillo.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La República de Colombia honra y exalta la memoria del periodista Enrique Santos Castillo, eminente ciudadano que consagró su vida a la defensa de los principios democráticos de la República, y exalta su trayectoria periodística como modelo de consagración a los valores humanísticos como orientador de opinión y modelo de dignidad y señorío para ejemplo de esta y las generaciones venideras.

Artículo 2°. La Nación erigirá un busto en bronce del periodista, pensador y dirigente, el cual será ubicado en el Salón Principal del Palacio de la Torre de Tunja, su ciudad natal, sede de la Gobernación de Boyacá.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional, para que apropie recursos dentro del Presupuesto General de la Nación y en concurrencia con el departamento de Boyacá y del Municipio de Sogamoso para la construcción de un Colegio Municipal en Sogamoso que llevará el nombre de “Enrique Santos Castillo”.

Artículo 4°. Autorizar al Gobierno nacional para que el Ministerio del Interior en coordinación con las autoridades de Bogotá, D.C., disponga lo pertinente para asignarle a un parque de la capital el nombre del periodista Enrique Santos Castillo.

Artículo 5°. Radio y Televisión de Colombia (RTVC), producirá un documental para televisión y radio, que será transmitido por el Canal Institucional y Señal Colombia y la Radio Difusora Nacional, sobre su vida, obra y carrera periodística.

Artículo 6°. Autorícese al Gobierno Nacional para crear el programa de becas en el campo del Periodismo que se denominará “Enrique Santos Castillo”. Este programa será administrado y canalizado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), según los términos establecidos por el artículo 114 de la Ley 30 de 1992.

Artículo 7°. Autorícese al Gobierno nacional para que a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Servicios Postales Nacionales S.A., y entidades correspondientes, ponga en circulación una Emisión Filatélica como homenaje al ilustre periodista Enrique Santos Castillo.

Artículo 8°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 341 y 345 de la Constitución Política incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación a mediano plazo las partidas presupuestales necesarias a fin de dar cumplimiento a la presente ley. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza igualmente la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación, el departamento

de Boyacá, el Distrito Capital de Bogotá y el municipio de Sogamoso.

Artículo 9°. Autorícese al Gobierno nacional y al Congreso de Colombia para rendir honores al periodista Enrique Santos Castillo en ceremonia especial, cuya fecha, lugar y hora serán programados por las Mesas Directivas de Senado y Cámara, con la presencia de Ministros del Interior, Educación, Cultura y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y miembros del Congreso de la República.

Artículo 10. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Luis Fernando Velasco Chaves.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

*Alfredo Rafael Deluque Zuleta.*

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

PRESIDENCIA DEL SENADO DE LA  
REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 6 de septiembre de 2016

De conformidad con el proveído de los artículos 166 y 168 de la Constitución Política de Colombia, desarrollados por los artículos 199 y 201 de la Ley

5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), que a la letra rezan:

Artículo 166 Constitución Política “*El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.*”

*Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno nacional no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo”.*

(...)

Artículo 168 Constitución Política “*Si el Presidente no cumpliera el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso”.*

Teniendo en cuenta lo anterior y como quiera que la Presidencia de la República devuelve el texto de ley, “*por medio de la cual la Nación rinde honores a la memoria del periodista Enrique Santos Castillo*”, sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Presidente del Congreso de la República, imparte la sanción correspondiente.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – CONGRESO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Bogotá, D. C., a 6 de septiembre de 2016.

El Presidente del Congreso de la República de Colombia,

*Óscar Mauricio Lizcano Arango.*

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 05 DE 2016 SENADO**

*por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los Miembros del Congreso de la República.*

Bogotá, D. C., 29 de agosto de 2016

Senador

CARLOS FERNANDO MOTOA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

Señor Presidente:

De acuerdo a la designación de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República como ponente del Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2016

Senado, por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los Miembros del Congreso de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate con las siguientes consideraciones:

#### **I. Objetivo del proyecto**

El objetivo de esta iniciativa es contribuir desde el Congreso de la República con la austeridad en el gasto público y la reducción de la inequidad salarial, sobre todo en razón de la caída de los ingresos tributarios y de las condiciones económicas por las que atraviesa actualmente el país, descritas fielmente en la exposición de motivos de este proyecto.

Por ello, se pretende modificar de manera temporal la forma en la cual se reajustan los salarios de los Senadores y Representantes a la Cámara, haciendo que durante los próximos cuatro años, estos sean incrementados de manera anual en el mismo valor absoluto en pesos en el que se incrementa anualmente el salario mínimo durante ese periodo de tiempo.

## II. Antecedentes del proyecto

Durante la legislatura anterior (2015-2016) se presentaron dos iniciativas diferentes que perseguían el mismo espíritu del proyecto actual:

a) Por un lado, se presentó el **Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2015**, de autoría también de la Bancada del Centro Democrático, el cual pretendía **congelar nominalmente**, y por el término de **4 años**, el salario de los miembros del Congreso de la República;

b) Por otra parte, se puso en consideración el **Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2015**, de autoría de parlamentarios de diferentes bancadas, el cual establecía que la remuneración de estos funcionarios fuera fijada en **30 salarios mínimos legales mensuales vigentes**.

## III. Consideración de alternativas de reajuste

Teniendo en cuenta que no es objeto de esta ponencia discutir la relevancia que una modificación en el régimen salarial de los congresistas tiene sobre la austeridad fiscal y la reducción de la brecha salarial, lo que se pretende es considerar diferentes alternativas de reajuste para identificar si aquella que se propone en el presente proyecto de reforma constitucional es la opción que mejor se ajusta a los objetivos buscados por esta iniciativa. Asimismo, esta valoración de alternativas busca reducir al máximo el impacto que este proyecto podría tener sobre los derechos laborales tanto de los congresistas como de otros servidores públicos que pudiesen verse afectados, en virtud de las disposiciones contenidas en la Ley 4ª de 1992.

Así pues, y si bien las iniciativas que antecedieron a la presente no pudieron ser implementadas por no cumplir con su trámite reglamentario, usaremos sus propuestas como parámetro de comparación de la medida que se pretende implementar mediante esta reforma constitucional. De esta manera, compararemos las siguientes tres alternativas de modificación:

a) **Aumento en pesos en el valor en el que aumenta el salario mínimo por 4 años:** Esta es la alternativa propuesta en este proyecto. Con ella se pretende que durante los próximos 4 años, el salario de los congresistas se incremente en el mismo valor en pesos en el que lo hace el salario mínimo. *Luego de este periodo de tiempo, la fórmula de incremento seguiría siendo la establecida en el artículo 187 de la Constitución;*

b) **Congelación Nominal por 4 años:** Esta alternativa, como ya se comentó, plantea congelar el valor nominal del salario del año 2016 por un término de 4 años. Finalizado este tiempo, la fórmula de incremento continuaría adecuándose a lo establecido en el artículo 187 de la Constitución actual;

c) **Reducción a 30 salarios mínimos legales:** Esta alternativa reduce instantáneamente, una vez entre en vigencia, el salario de los Miembros del Congreso a un valor equivalente a 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes, imponiendo este valor como tope máximo de remuneración. El correspondiente incremento anual, en consecuencia, ya no se regiría por lo establecido por el artículo 187 de la Constitución sino por el incremento anual del salario mínimo que decreta el Gobierno nacional.

Para analizar el efecto que cada una de las anteriores alternativas tendría sobre los salarios de los miembros del Congreso, la ilustración 1 muestra la evolución

del salario hipotético expresado en salarios mínimos que tendrían estos funcionarios si alguna de estas medidas hubiera sido implementada en el año 2001. Este ejercicio analítico toma como datos los porcentajes de aumento del salario de los congresistas y del salario mínimo (y sus valores), así como los valores de inflación de cada uno de esos años.

Como se puede observar, las alternativas de congelación nominal y de aumento en pesos presentan efectos muy similares, aunque en todo caso menores a la reducción que se lograría con la alternativa de reducción a 30 salarios mínimos. Con las primeras dos alternativas, se presenta una reducción gradual del salario de los miembros del parlamento desde 46 a 34 salarios mínimos durante los primeros 4 años, y luego esta reducción continuaría a través del tiempo acercándose a 30 salarios mínimos en el año 2016. Por su parte, la alternativa de reducción instantánea, por construcción, mantiene en el tiempo el salario en 30 salarios mínimos. De esta forma, si este fuera el caso, el salario actual de los miembros del Congreso no sería de 40 salarios mínimos sino de 32 en las primeras dos alternativas y de 30 salarios mínimos en la última.

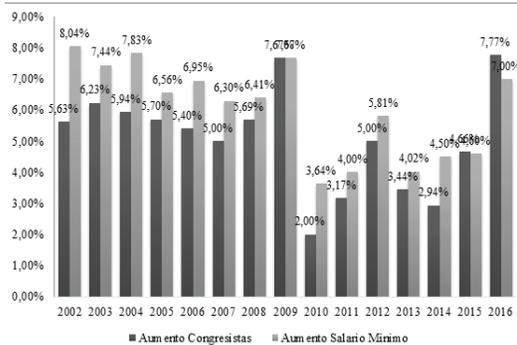
**Ilustración 1: Salario hipotético Congresistas en Salarios Mínimos 2001-2016**



Ahora bien, nótese en la ilustración anterior que tanto la serie histórica como la serie de las alternativas de congelación y aumento en pesos presentan una tendencia decreciente, aún después de pasado el término de 4 años de su aplicación. Es decir, en estas tres series el valor del salario de los congresistas, expresado en salarios mínimos, se reduce año tras año, lo cual indica que la diferencia entre dicho salario y el salario mínimo se ha reducido a través del tiempo. Para explicar esto se presenta a continuación la Ilustración 2, en la que se comparan los aumentos porcentuales del salario mínimo y del salario de los parlamentarios desde el año 2002 hasta la fecha.

De los 15 años en los que la Ilustración compara los porcentajes de aumento, tan solo en los dos últimos (2015 y 2016) el porcentaje de incremento del salario de los miembros del Congreso ha sido superior al incremento del salario mínimo. En todos los demás años, el porcentaje de incremento de éste último ha sido superior que el del primero, con un valor adicional promedio anual de 1.18 puntos porcentuales por encima del incremento del salario de los parlamentarios.

**Ilustración 2: Comparativo aumentos porcentuales Salario Mínimo vs Salario Congresistas**



De este hecho se desprende que fijar el salario de los congresistas en términos de Salarios Mínimos, a la luz del histórico de porcentajes de incrementos, sería una medida contraria a los objetivos buscados por este Proyecto de Acto Legislativo, pues lo que esto haría sería imposibilitar la reducción de la brecha salarial más allá de los 30 salarios mínimos. En efecto, fijar el salario de esta manera perpetuaría la diferencia salarial, toda vez que el incremento porcentual del salario de los parlamentarios sería exactamente igual al del salario mínimo, eliminando de plano la posibilidad de que pueda suceder lo que ha pasado en los últimos años, en los que, en promedio, el salario mínimo ha crecido proporcionalmente más que el de los miembros del Congreso.

Pero más aún, establecer el salario en términos de salarios mínimos haría que, con el pasar del tiempo, el salario fijado en 30 salarios mínimos fuese inclusive superior al resultante de aplicar cualquiera de las otras dos alternativas (congelación o aumento en pesos). Esto se evidencia en la Ilustración 3.

**Ilustración 3: proyección salario congresistas por alternativa en Salarios Mínimos 2017-2027**



Esta proyección supone que la inflación anual durante cada año es del 4.86%, el aumento del salario mínimo es del 6.05% anual y el aumento anual del salario de los congresistas, según la fórmula actual, es del 5.08%. Estos son los valores promedio de estas variables desde el año 2001.

Al realizar una proyección del salario de los parlamentarios para los próximos 10 años, tomando como base el salario del año 2016 y suponiendo que la inflación y los aumentos de los salarios se comportan como sus valores promedio desde el año 2001, se puede observar que si bien durante los primeros años la alternativa de reducción a 30 salarios mínimos presenta los salarios más bajos de las tres alternativas, con el pasar de los años el salario proyectado de esta alternativa re-

sulta siendo igual e incluso superior al que proyectan las alternativas de congelación y aumento en pesos. Esto sugiere que la alternativa de reducción a 30 salarios mínimos (o incluso cualquier otro valor) no es una solución de fondo para reducir la inequidad salarial, y más bien se constituye en un mecanismo que ayuda a mantener y consolidar en el tiempo estas diferencias salariales, en comparación con las otras alternativas.

Por ello, y teniendo en cuenta que la reducción instantánea de los salarios tiene grandes implicaciones sobre los derechos laborales de los congresistas, así como sobre los de otros funcionarios públicos como los Magistrados de las Altas Cortes, los jefes de los Organismos de Control y el Fiscal General de la Nación, en virtud de las disposiciones de la Ley 4ª de 1992, no parece adecuado considerar esta opción como alternativa de reajuste, pues existen opciones diferentes que pueden lograr mejores resultados en términos de los objetivos del proyecto y con menores costos y restricciones sobre los derechos de los servidores públicos.

De esta manera, faltaría por establecer cuál de las dos alternativas restantes (congelación o aumento en pesos) es la que mejor se ajusta a los objetivos del proyecto. Si bien los efectos de ambas alternativas evidenciados en el análisis anterior son muy similares, de ello no es posible inferir que ambas opciones tengan los mismos efectos, en particular si se consideran sus efectos jurídicos. Por ende, a continuación se presenta la viabilidad jurídica de la propuesta original del proyecto en comparación con las demás alternativas.

**IV. Viabilidad jurídica**

Con la implementación de lo planteado en el presente proyecto, el salario de los congresistas (y de otros altos funcionarios) no aumentaría de manera proporcional al IPC (Índice de Precios al Consumidor). De hecho, estaría muy por debajo de ese margen y afectaría de esta manera su poder adquisitivo. Por tal razón, cabría aludir que esta propuesta de reajuste anual de los salarios de los congresistas afectaría su derecho fundamental de movilidad salarial.

La movilidad salarial es uno de los principios rectores del régimen laboral, que se encuentra previsto en el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia y sus normas concordantes. Se refiere al mantenimiento del poder adquisitivo del salario, que se expresa en un incremento anual del mismo, para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los trabajadores, que les permita asegurar un mínimo vital acorde con los requerimientos de un nivel de vida ajustado a la dignidad y la justicia (Corte Constitucional, C-247 de 2002). No obstante, y a pesar de ser un derecho constitucional, este no es absoluto. Sólo tiene carácter intangible cuando se predica de salarios medios y bajos, mas no de los salarios altos, como por ejemplo, el de los congresistas. Esto lo determinó la Corte Constitucional al establecer que:

*No tiene que ser igual, ni fáctica ni jurídicamente, el tratamiento de quienes reciben el salario mínimo de aquel previsto para quienes reciben salarios superiores al mínimo. El mantener el poder adquisitivo de los salarios bajos, ha dicho esta Corporación, tiene el carácter de intangible, en razón a la protección constitucional reforzada que la Constitución les dispensa. Por el contrario, quienes ganan salarios más altos no son necesariamente sujetos de una protección salarial reforzada y su derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario puede recibir distinto tratamiento, siempre que sea razonable (Negrillas fuera del texto) (Corte Constitucional, C-911 de 2012).*

Así, la Corte ha admitido una limitación frente al derecho constitucional de mantener el poder adquisi-

tivo del salario en los salarios altos. Sin embargo, esta limitación debe ser razonable, por lo que se deben cumplir con los principios de proporcionalidad y temporalidad, y además se deben esgrimir razones de peso para justificar dicha limitación, como lo son, por ejemplo, las necesidades de la política macroeconómica y de austeridad fiscal (Corte Constitucional, Sentencia C-1017 de 2003).

Por una parte, el principio de proporcionalidad establece que no se puede desconocer el núcleo esencial del derecho, es decir, que no se puede comprometer el mínimo vital de los asalariados y de sus familias. Ahora bien, en este principio se justifica el tratamiento diferenciado a los distintos salarios: entre más bajo sea salario, este tendrá una menor capacidad para soportar una limitación del derecho; por el contrario, entre más alto este sea, el grado de limitación del derecho podrá ser mayor, siempre que se respete el principio de progresividad (Corte Constitucional, C-1017 de 2003). A su vez, sobre el principio de progresividad la Corte Constitucional ha planteado que:

*(...) la progresividad de las cargas que se imponen en relación a la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario se justifica en los principios de solidaridad, y de igualdad sustancial. Según tales principios, quienes más tienen o reciben, tienen mayor capacidad de contribuir, no solo a financiar los gastos del Estado, sino también a soportar en mayor medida limitaciones a sus derechos de contenido socioeconómico si ello fuere necesario para mantener o crear las condiciones que permitan que el Estado cumpla sus fines sociales, en especial respecto de los menos favorecidos (Negrillas fuera del texto) (Corte Constitucional, C-1017 de 2003).*

Por otra parte, el principio de temporalidad se refiere a la transitoriedad de la limitación. Una política pública que tenga como objetivo la reducción de los salarios reales de manera sistemática e indefinida hace nugatorio el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario, y por tanto es contraria a la Carta Política. La Corte Constitucional ha indicado que una política pública relativa a los salarios públicos, que permita que estos ilimitadamente pierdan su poder adquisitivo, es contraria al derecho constitucional de movilidad salarial (Sentencia C-1017 de 2003).

En este sentido, y con base en lo anterior, un reajuste anual (por un periodo de cuatro años) del salario de los miembros del Congreso de la República que corresponda al mismo valor en pesos en que se incrementa el salario mínimo mensual legal vigente, no vulnera el derecho de movilidad salarial de los congresistas, toda vez que dicha limitación es acorde con los principios de proporcionalidad y de temporalidad.

En primer lugar, esta medida es proporcional pues impone una limitación al derecho constitucional de mantener el poder adquisitivo de los salarios más no lo hace nugatorio. A los congresistas año por año (dentro de los 4 años siguientes a la publicación de la medida) se les seguirá reasignando anualmente el salario conforme al mismo valor en pesos en que aumente el salario mínimo mensual legal vigente. Por supuesto que esta medida constituye una limitación, dado que el reajuste no va a ser proporcional al establecido en el artículo 187 de la Constitución Política, pero su salario sí va a ser reajustado. En contraste, la propuesta de congelación de las asignaciones no lo es, pues bajo esta alternativa no es posible reajustar en valor alguno los salarios de los congresistas durante 4 años, vulnerando así totalmente el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario.

En segundo lugar, la propuesta original del proyecto respeta el principio de temporalidad. Como bien se ha insistido, la medida sólo tendrá una duración de cuatro (4) años. Es decir, la medida no se extenderá indefinidamente en el tiempo, lo cual significa que la medida propuesta como tal no es contraria al artículo 53 de la Constitución Política y sus normas concordantes. Por el contrario, la alternativa de reducir el salario a 30 salarios mínimos mensuales legales vigentes resulta a todas luces contraria al principio de temporalidad. En ella se establece una limitación salarial sin una fijación determinada en el tiempo, es decir, perpetua, lo cual, como lo expresó la Corte, constituye una vulneración al derecho constitucional de mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos, entre ellos los congresistas.

Finalmente, y dado que esta medida responde a una política pública para reducir el gasto público, se cumple el principio de progresividad. Los altos niveles de remuneración de los congresistas les permiten tener una mayor capacidad para contribuir al cumplimiento de los fines sociales del Estado, lo cual incluye restringir sus aumentos salariales de manera temporal, sobre todo en un escenario en el cual urge contribuir con la austeridad fiscal.

Por todo lo anterior, el suscrito considera mantener la propuesta original del proyecto, haciendo algunas modificaciones que se presentan a continuación.

#### IV. Modificaciones al proyecto

Constitución Vigente	Texto Original Proyecto	Texto Ponencia Primer Debate
Artículo 187. La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.	Artículo 1*. Adiciónese un Inciso al Artículo 187 de la Constitución Política el cual quedará así: <del>Artículo 187. La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.</del> A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por el término de cuatro (4) años, la asignación de los miembros del Congreso de la República será reajustada anualmente; por el mismo valor en pesos en que se incrementa el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente; por parte del Gobierno nacional".	Artículo 1*. Adiciónese un párrafo transitorio al Artículo 187 de la Constitución Política del siguiente tenor:  "Parágrafo transitorio. A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por el término de cuatro (4) años, la asignación de los miembros del Congreso de la República será reajustada anualmente en el mismo valor en pesos en que se incrementa el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente por parte del Gobierno nacional".
	Artículo 2*. El presente Acto Legislativo rige a partir de su publicación.	Artículo 2*. El presente Acto Legislativo rige a partir de su publicación.

De esta forma, a continuación me permito poner en consideración la siguiente

### Proposición

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, me permito proponer a la Comisión Primera del Senado dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2016 Senado, *por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los Miembros del Congreso de la República.*

De los honorables Senadores,



**ALFREDO RANGEL SUÁREZ**  
Senador de la República

### TEXTO PROPUESTO PONENCIA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 05 DE 2016 SENADO

*por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo transitorio al Artículo 187 de la Constitución Política del siguiente tenor:

**“Parágrafo transitorio.** A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por el término de cuatro (4) años, la asignación de los miembros del Congreso de la República será reajustada anualmente en el mismo valor en pesos en que se incrementa el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente por parte del Gobierno nacional”.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su publicación.



**ALFREDO RANGEL SUÁREZ**  
Senador de la República

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 15 DE 2016 SENADO

*por la cual se modifica el Régimen de Seguridad Social de los Educadores.*

Bogotá, D. C., 1° de septiembre de 2016

Honorable Senador Édinson Delgado Ruiz

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Senado de la República

Ciudad.

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 15 de 2016 Senado, por la cual se modifica el Régimen de Seguridad Social de los Educadores.**

Respetado Presidente:

Atendiendo el honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de esta célula legislativa, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150, 153, y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia, en los siguientes términos:

1. Contenido del proyecto de ley
2. Antecedentes del proyecto de ley
3. Objeto del proyecto de ley
4. Marco constitucional y jurisprudencial
5. Modificaciones propuestas al texto del proyecto de ley
6. Proposición al proyecto de ley
7. Texto propuesto para primer debate

Cordialmente,



**ALBERTO CASTILLA SALAZAR**  
Senador de la República

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 15 DE 2016 SENADO

*por la cual se modifica el Régimen de Seguridad Social de los Educadores.*

#### 1. Contenido del proyecto de ley

*El Proyecto de ley número 15 de 2016 Senado consta de tres (3) artículos. El primero de ellos, referente al marco de aplicación de la norma, que está destinada a los docentes nacionales, departamentales, distritales y municipales de instituciones educativas que no sean de educación superior. El segundo, propugna por la definición de una base de cotización para los pensionados activos, al equivalente al salario mensual, lo mismo que la reducción del aporte al sistema de salud al 4% de la base de cotización, para los pensionados retirados. Finalmente, el artículo tercero, refiere a la vigencia y efectos de la norma respecto de las anteriores.*

#### 2. Antecedentes del proyecto de ley

La iniciativa legislativa fue radicada por el honorable Senén Niño Avendaño ante la Secretaría General del Senado el día 21 de julio de 2016.

Fue radicada en la Comisión Séptima Permanente el 03 de agosto de 2016 y posteriormente fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 525 de 2016.

Para efectuar ponencia de primer debate fue designado como ponente único, el suscrito Senador Jesús Alberto Castilla Salazar.

El proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley, respectivamente. Así mismo cumplen con lo consagrado en los artículos 139, 140 y 145 de la Ley 5ª de 1992 en lo relativo a la radicación, iniciativa y orden de redacción del proyecto.

### 3. Objeto del proyecto de ley

*El objeto del proyecto de ley es garantizar un tratamiento igual y compatible, de los pensionados con relación al de los trabajadores activos, teniendo en cuenta el descuento desproporcionado del 12% que se efectúa de la mesada pensional, con destino al sistema de salud, causando un detrimento a esta población en un momento en que merecen vivir dignamente en lo que les resta de vida.*

### 4. Marco constitucional y jurisprudencial

#### 4.1. Constitución política y jurisprudencia constitucional

El marco jurisprudencial y constitucional que respalda este proyecto de ley nos remite en primer término a los principios y naturaleza del Sistema de Seguridad Social en Colombia, centrando en los fines de la pensión de vejez y la protección especial que en un Estado social de derecho, tienen las poblaciones vulnerables, entre ellas, la tercera edad.

*Así pues, encontramos que la seguridad social en general, es un derecho de orden fundamental consagrado en la constitución política en sus artículos 48 y 49 y se rige bajo los principios de universalidad, integralidad, unidad, participación y solidaridad.*

*Ha indicado la Corte Constitucional que en nuestro sistema jurídico el principio de solidaridad "... no sólo vincula a todos los particulares sino también al mismo Estado, que en su condición de garante de los derechos de los coasociados está comprometido a prestar el apoyo que requieran las personas para alcanzar la efectividad de sus derechos y para colmar las aspiraciones propias de la dignidad humana. La Sentencia C-126 de 2000 determinó que el principio de solidaridad implica que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar; no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto / El Sistema General de Seguridad Social en pensiones funciona con base en los principios de universalidad y la idea de proteger a todos los afiliados frente a eventuales riesgos: vejez, invalidez o muerte. Si el legislador no hubiese impuesto la obligación de cotizar al sistema para quienes tienen capacidad de pago, no sólo éstos quedarían desprotegidos sino que podría no asegurarse debidamente el principio de solidaridad, pues es sabido que la pretensión del sistema es proteger incluso a quienes no cuentan con capacidad de aportar, o aportan pero sus cotizaciones, por ser proporcionales al ingreso, son muy bajas"<sup>1</sup>.*

1 Ver Sentencia C-760 de 2004, Corte Constitucional.

De esta manera, es claro que el aporte de las y los trabajadores al Sistema de Seguridad Social, constituye una forma de concreción de los aludidos principios. Su importancia y necesidad no se desconoce.

Sin embargo, observamos necesario acudir en contraste, a la naturaleza y sentido del derecho a la pensión de vejez, respecto de lo cual, se tiene que "*Su finalidad directa es garantizar la concreción de los derechos fundamentales de las personas traducidos en la dignidad humana, el mínimo vital, la seguridad social y la vida digna. El derecho a la pensión tiene conexidad directa con el derecho fundamental al trabajo, en virtud de la amplia protección que de acuerdo a los postulados constitucionales y del Estado Social de Derecho se debe brindar al trabajo humano en todas sus formas. Se asegura entonces un descanso "remunerado" y "digno", fruto del esfuerzo prolongado durante años de trabajo, cuando en la productividad laboral se ha generado una notable disminución"*<sup>2</sup>.

Es evidente entonces que el reconocimiento y pago de la pensión garantiza el goce efectivo de derechos fundamentales como la vida digna y la dignidad humana, de población que debe contar con una protección reforzada, en razón a su especial condición de vulnerabilidad.

Encontramos igualmente, que el artículo 13 de la Constitución Política, en su inciso final prevé que "*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan*". Por su parte, en el artículo 46 se establece que "*El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria*". En desarrollo de tales preceptos, la Corte Constitucional ha indicado que "*Los principios de solidaridad y de respeto a la dignidad humana se constituyen en elementos esenciales sobre los cuales se soporta el concepto de Estado social de derecho, e implican la necesidad de brindar una especial protección a quienes por su condición se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad. Esto impone a las autoridades unos deberes de ineludible cumplimiento con el propósito de procurar la realización material de los derechos individuales y de alcanzar las finalidades sociales del Estado"*<sup>3</sup>.

Tenemos entonces una serie de principios y derechos que pueden encontrar cierta tensión ante la actual normativa que obliga a los pensionados a aportar el 12% de su mesada con destino al sistema de salud. Ello, pues si bien no se desconoce que este sector de la población de continuar contribuyendo a la sostenibilidad del sistema y a garantizar que otras personas puedan acceder a tal prestación, no se observa proporcional ni razonable, que tras 20 años de aportes y justamente en el momento en que su capacidad laboral se ve reducida en razón a la edad, se torne más pesada su carga de aporte al sistema.

A efectos de resolver dicha tensión entre los derechos y obligaciones de las y los pensionados con el Sistema de Seguridad Social, resulta indispensable acudir

2 Ver entre otras, Sentencia T-164/13, Corte Constitucional.

3 Ver entre otras, Sentencia T-207/13, Corte Constitucional.

a los fines mismos de la pensión de vejez, resaltados con antelación, al igual que la especial protección que la población de la tercera edad debe merecer para el Estado colombiano.

**4.2. Tratados internacionales**

El protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”, establece en sus artículos 9º y 17, el derecho de toda persona a ser protegida contra las consecuencias de la vejez y refiere a la especial protección que los Estados deben brindar a la tercera edad, de la siguiente manera:

**Artículo 9º. Derecho a la Seguridad Social**

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa.

*En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.*

*2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.*

**Artículo 17. Protección de los Ancianos**

Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

- a) Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;
- b) Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;
- c) Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

**5. Modificaciones propuestas al texto del proyecto**

Las modificaciones al Proyecto de ley número 15 de 2016 Senado se presentan en el siguiente cuadro, advirtiendo que las expresiones tachadas en la segunda columna son las que se excluyen o eliminan y las subrayadas son las nuevas propuestas.

Texto Proyecto de ley número 15 de 2016 Senado “por la cual se modifica el Régimen de Seguridad Social de los Educadores”.	Texto Proyecto de ley número 15 de 2016 Senado con modificaciones, propuesto para primer debate “por la cual se modifica el Régimen de Seguridad Social de los Educadores”
Artículo 1º. Ámbito de aplicación. Se consideran exten- sivos sus beneficios a todos los Docentes Nacio- Docentes Nacionales Depart- mentales, Distritales y Municipales de Instituciones Educativas Oficiales que no sean de Edu- cación Superior.	Artículo 1º. Ámbito de apli- cación. <u>La presente ley se apli- cará a todos los Docentes Nacio- nales Departamentales, Distritales y Municipales de Instituciones Educativas Oficiales que no sean de Educación Superior.</u>

Artículo 2º. La base de cotización a salud de los Educadores Pensionados Activos será única- mente la equivalente al salario mensual; de igual forma, aque- los Educadores Pensionados Retirados aportarán como base de cotización a salud el equivalente al 4% de una pensión cuando aquella no represente más de seis salarios mínimos legales men- suales vigentes.	Artículo 2º. Los Educadores Pen- sionados aportarán como base de cotización a salud, el equivalente al 4% de una pensión cuando aquella no represente más de seis salarios mínimos legales men- suales vigentes, caso en el cual continuará aportando el 12%.
Artículo 3º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 3º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**6. Proposición**

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, propongo a los honorables miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado, dar primer debate al Proyecto de ley número 15 de 2016 Senado, por la cual se modifica el Régimen de Seguridad Social de los Educadores con las modificaciones al texto propuesto, el cual se transcribe a continuación.

Cordialmente,



**1. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 15 DE 2016 SENADO**

*por la cual se modifica el Régimen de Seguridad Social de los Educadores.*

Artículo 1º. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplicará a todos los Docentes Nacionales Departamentales, Distritales y Municipales de Instituciones Educativas Oficiales que no sean de Educación Superior.

Artículo 2º. Los Educadores Pensionados aportarán como base de cotización a salud, el equivalente al 4% de la pensión cuando aquella no represente más de seis salarios mínimos legales mensuales vigentes, caso en el cual continuará aportando el 12%.

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

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los seis (6) días del mes de septiem- bre de dos mil dieciséis (2016)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente in- forme de ponencia para primer debate.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

**PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 26 DE 2016  
SENADO**

*por la cual se modifica el artículo 21 y el artículo 23 del Decreto número 1791 de 2000.*

Bogotá, D. C., 7 de septiembre de 2016

Honorable Senador

JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA

Presidente de la Comisión Segunda Constitucional del Senado

**Asunto: Ponencia positiva para primer debate Proyecto de ley número 26 de 2016 Senado.**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de mi encargo como ponente del proyecto de ley de la referencia, por designación informada del Secretario General de la célula legislativa que usted preside, me permito presentar ponencia positiva para primer debate, en virtud de lo siguiente:

**I. Síntesis del proyecto de ley**

El presente proyecto de ley tiene por objeto eliminar el concurso y otros requisitos que se exigen de manera exclusiva a los patrulleros para ascender al grado de Subintendente. Esto, para que en virtud del derecho a

la igualdad, puedan ascender por la verificación de determinada antigüedad, como los demás miembros de la Policía Nacional.

El proyecto consta de tres (3) artículos, incluido el relativo a su vigencia, en los que se modifica el artículo 21 y 23 del Decreto número 1791 de 2000.

**II. Trámite del proyecto de ley**

Origen del proyecto de ley: Congressional - Senado

Fecha de presentación: julio 22 de 2016

Autores del proyecto de ley: honorables Senadores *Ernesto Macías Tovar y Paola Holguín.*

Proyecto publicado: *Gaceta del Congreso* número 527 de 2016.

**III. Consideraciones del ponente**

Antes de exponer las razones que justifican nuestro proyecto, quiero traer a colación algunas cifras sobre el concurso de los patrulleros que nos fueron suministradas por el Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional mediante derecho de petición de julio del presente año:

**1. Concursos programados desde la entrada en vigencia del Decreto 1791 de 2000:**

AÑO DEL CONCURSO	Nº PATRULLEROS CONVOCADOS	PATRULLEROS QUE PARTICIPARON EN EL CONCURSO	CUPOS DISPONIBLES	Sin cupo	Cantidad de ingresos	
2006	5.422	4.099	2.176	1.923		
2007					2.176	
2008	5.704	4.404	2.068	2.336	2.068	
2009	5.250	4.693	2.044	2.649	2.043	
2010	6.632	6.034	2.050	3.984		
2010	6.553	5.596	5.333	263	2.124	Filtración de la prueba (TAP) Test de aptitudes policiales
2011	17.544	15.663	4.566	11.097	5.444	
2012	11.235	9.528	4.566	4.962	4.526	
2013	30.816	25.887	4.566	21.321	4.582	
2014	33.620	28.505	3.500	25.005	4.533	
2015	8.662	6.962	2.000	4.962	3.484	Fallas técnicas en la calificación de las pruebas
2016					1.980	
<b>TOTAL</b>	<b>131.438</b>	<b>111.371</b>	<b>32.869</b>	<b>78.502</b>	<b>32.960</b>	

**2. ¿Quién determina los cupos disponibles?**

Los cupos son fijados a través del decreto de Planta que expide el Gobierno nacional para cada vigencia conforme al presupuesto que destina el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cada año la Policía Nacional presenta un proyecto de decreto de Planta (contempla necesidades ascensos, retiros, incorporaciones, ingresos a los escalafones de oficiales y patrulleros, etc.) y una vez surtido este trámite, se ajustan las necesidades de personal al presupuesto autorizado.

**3. Número actual de personal que conforma la**

**Policía Nacional: 182.428**

Escalafón	Cantidad
Oficiales	7.263
Suboficiales	271
Nivel Ejecutivo	142.062
Agentes	1.293
Estudiantes	5.298
Auxiliares de Policía	22.016
No Uniformados	4.225

• **Planta de personal componen el grado de patrullero**

Patrulleros	98.809
-------------	--------

• **Planta de personal que compone el Nivel Ejecutivo**

Nivel Ejecutivo	Comisario	106
	Subcomisario	609
	Intendente Jefe	2.863
	Intendente	20.530
	Subintendente	19.145
	Patrullero	98.809
		142.062

Conforme a las anteriores cifras, en las que principalmente se observa la elevada cifra de personal en el grado de patrullero y los pocos cupos disponibles que se ofrecen para ascender al grado superior mediante concurso, pasamos a exponer las inquietudes que inspiran este proyecto:

El artículo 13 de la Constitución Política de Colombia establece que “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (...)”. Sin embargo, el Gobierno nacional a través del Decreto número 1791 de 2000 discriminó injustificadamente a los patrulleros, obligándolos a someterse a un concurso previo y el no haber sido sancionados en los últimos 3 años para poder ascender al grado inmediatamente superior, requisito que no se exige para ninguno de los demás miembros de la Policía Nacional, pues la regla general es que puedan ascender con la verificación de determinada antigüedad.

Este derecho fundamental, ha sido extensamente desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Por ejemplo, en la Sentencia C-015 de 2014 se precisó que el derecho a la igualdad es el sustento para 4 mandatos: “(i) el de dar el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (ii) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (iii) el de dar un trato paritario o semejante a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las primeras sean más relevantes que las segundas; y (iv) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las segundas más relevantes que las primeras”.

La anterior interpretación de nuestra supremo tribunal constitucional, sirve para demostrar que la discriminación reiterada que se ha implementado contra los patrulleros a través de la exigencia de requisitos desmesurados no es justificada, pues no deben ser los únicos que se vean obligados a cumplir requisitos adicionales cuando los demás miembros de la policía pueden ascender mediante el sistema de antigüedad.

Además, si se sometieran dichos requisitos a un examen de razonabilidad y proporcionalidad, no aprobarían pues dichas exigencias a comparación de las exigidas para los demás cargos afectan el núcleo del derecho a la igualdad en cuanto no cumplen con los siguientes requisitos establecidos en la Sentencia C-022 de 1996: “(...) un trato desigual no vulnera ese principio (de igualdad) solo si se demuestra que es (1) adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido; (2) necesario, es decir, que no existe un medio menos oneroso, en términos del sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin; y (3) proporcionado, esto es, que el trato desigual no sacrifica valores y principios (dentro de los cuales se encuentra el principio de igualdad) que tengan un mayor

peso que el principio que se quiere satisfacer mediante dicho trato.”.

Adicionalmente, en la sentencia anterior la Corte Constitucional expresó que “El ‘test de razonabilidad’ es una guía metodológica para dar respuesta a la pregunta que debe hacerse en todo problema relacionado con el principio de igualdad: ¿cuál es el criterio relevante para establecer un trato desigual? o, en otras palabras, ¿es razonable la justificación ofrecida para el establecimiento de un trato desigual?”.

Conforme a los criterios esbozados por la Corte, me es imposible llegar a razones que pudieran justificar el trato desigual que se ha implementado contra los patrulleros.

Por otro lado, carece de toda lógica que se le exijan más requisitos a los del grado más inferior de la carrera, mientras que los requisitos para ascender a los grados de mayor jerarquía son mucho más flexibles, pues lo adecuado sería que mientras se ascienda de grado los requisitos sean cada vez más rigurosos.

Un punto adicional es que a los patrulleros se les exige no haber sido sancionados en los últimos 3 años cuando a ninguno de los demás miembros de la Policía Nacional se les exige esto como requisito previo para ascender al grado inmediatamente superior, lo que a todas luces es incomprensible teniendo en cuenta que las funciones del patrullero son igual de importantes para la comunidad y el Estado como lo son las de los demás miembros de la Policía Nacional ya que todos están expuestos a los mismos riesgos al enfrentarse cara a cara con la criminalidad.

Nuestra mayor preocupación es la violación al derecho de la igualdad y que un alto número de patrulleros se vean obligados a permanecer en dicho grado por más de una década con el mismo salario y misma rutina, sin brindarle la oportunidad de progresar como lo pueden hacer los demás miembros de la Policía Nacional.

Finalmente, como ya lo hemos venido reiterando: al existir una regla general para ascender dentro de una misma carrera, no es comprensible por qué el grado de menor jerarquía se convierta en una excepción del sistema reduciendo tanto la posibilidad de ascender a los patrulleros.

Por todo lo expuesto anteriormente, este proyecto tiene como objetivo garantizar la igualdad de oportunidades para ascender de grado en el nivel ejecutivo de la Policía Nacional y se ajusta a lo establecido en la Constitución fortaleciendo los derechos previstos en ella.

#### Viabilidad constitucional del proyecto

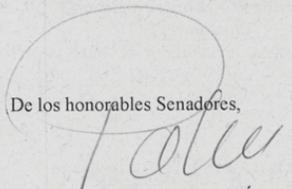
Este proyecto es viable constitucionalmente en cuanto:

1. El legislador tiene competencia para organizar el cuerpo de Policía y establecer su régimen de carrera en virtud del artículo 218 de la Constitución Política.
2. Cumplimiento del principio de unidad de materia.

#### Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Senadores de la República, dar trámite en primer debate al Proyecto de ley número 26 de 2016 Senado, por la cual se modifica el artículo 21 y el artículo 23 del Decreto número 1791 de 2000.

De los honorables Senadores,

De los honorables Senadores,  
  
**PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO**  
 Senadora Ponente

### PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se proponen las siguientes modificaciones al texto radicado del Proyecto de ley número 26 de 2016, *por la cual se modifica el artículo 21 y el artículo 23 del Decreto número 1791 de 2000.*

#### Cuadro comparativo:

<i>Gaceta del Congreso</i> número 527 de 2016 Texto Radicado para primer debate en Comisión Segunda Constitucional Permanente	Modificaciones
<i>Por la cual se modifica el artículo 21 y el artículo 23 del Decreto número 1791 de 2000.</i>	Igual.
<b>Artículo 1º.</b> (...) <b>Parágrafo 4º.</b> Para ingresar como Subintendente los Patrulleros en servicio activo, el personal seleccionado deberá adelantar y aprobar un curso de capacitación cuya duración no será inferior a seis (6) meses. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley y para efectos de validar la antigüedad del personal que se encuentre en el grado de Patrullero, en servicio activo igual o superior a cinco (5) años de servicio y que cumplen con los requisitos exigidos para el ascenso, el Gobierno nacional establecerá inmediatamente las equivalencias en tiempo a que haya lugar y causará los ascensos correspondientes.	Solo se modifica el parágrafo 4º:  <b>Parágrafo 4º.</b> Para ingresar como Subintendente, los Patrulleros en servicio activo, <del>el personal seleccionado</del> deberán adelantar y aprobar un curso de capacitación cuya duración no será inferior a seis (6) meses. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley y para efectos de validar la antigüedad del personal que se encuentre en el grado de Patrullero, <del>el Gobierno nacional establecerá inmediatamente las equivalencias en tiempo a que haya lugar y causará los ascensos correspondientes.</del> Además, los Patrulleros deberán cumplir un tiempo igual o superior a cinco (5) años de servicio activo y los requisitos exigidos para el ascenso establecido por el artículo 21 del presente decreto.
<b>Artículo 2º.</b> Adiciónese al numeral 2 del artículo 23 del Decreto número 1791 de 2000, el cual quedará así: Artículo 23. <i>Tiempo mínimo de servicio en cada grado.</i> <Artículo modificado por el artículo 8º de la Ley 1405 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Fijanse los siguientes tiempos mínimos, como requisito para ascender al Grado inmediatamente superior: 2. Nivel Ejecutivo Subintendente cinco (5) años Intendente siete (7) años Intendente Jefe cinco (5) años Subcomisario cinco (5) años <u>Patrullero cinco (5) años</u>	Igual.
<b>Artículo 3º.</b> La presente ley entrará a regir a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Igual.

#### TEXTO PROPUESTO

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 26 DE 2016 SENADO

*por la cual se modifica el artículo 21 y el artículo 23 del Decreto número 1791 de 2000.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 21 del Decreto número 1791 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 21. Requisitos para ascenso de Oficiales, Nivel Ejecutivo y Suboficiales.** Los oficiales, nivel ejecutivo a partir del grado de patrulleros y suboficiales de la Policía Nacional, podrán ascender en la jerarquía al grado inmediatamente superior cuando cumplan los siguientes requisitos:

1. Tener el tiempo mínimo de servicio establecido para cada grado.
2. Ser llamado a curso.
3. Adelantar y aprobar los cursos de capacitación establecidos por el Consejo Superior de Educación Policial.
4. Tener aptitud psicofísica de acuerdo con lo contemplado en las normas sobre incapacidades e invalideces.
5. Obtener la clasificación exigida para ascenso.
6. Para oficiales, concepto favorable de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Na-

cional; para nivel ejecutivo y suboficiales, concepto favorable de la Junta de Evaluación y Clasificación.

7. Hasta el grado de Coronel, acreditar un tiempo mínimo de dos (2) años en el respectivo grado, en labores operativas, de investigación, docencia, desempeño de funciones en la Gestión General del Ministerio de Defensa Nacional, de acuerdo con las disposiciones que para tal efecto presente a consideración del Ministro de Defensa Nacional el Director General de la Policía Nacional.

8. Para el personal que permanezca en el Cuerpo Administrativo, acreditar un curso de actualización profesional en su especialidad, con una duración no inferior a ciento veinte (120) horas.

**Parágrafo 1º.** Para ingresar al curso de capacitación para ascenso al grado de Teniente Coronel, los aspirantes que hayan superado la trayectoria profesional deberán someterse previamente a un concurso, de acuerdo con las disposiciones que para tal efecto presente a consideración del Ministro de Defensa Nacional el Director General de la Policía Nacional.

Quien pierda el concurso por dos (2) veces será retirado del servicio activo por incapacidad académica.

**Parágrafo 2º.** Los cursos para ascenso del nivel ejecutivo y suboficiales se realizarán por convocatoria, según las vacantes existentes en cada grado, de conformidad con las disposiciones que expida la Dirección General de la Policía Nacional.

Se exceptúa de lo dispuesto en este parágrafo al personal del nivel ejecutivo y suboficiales que cumpla

antigüedad para ascenso hasta el mes de septiembre del año 2001.

**Parágrafo 3°.** <Parágrafo 3° modificado por el artículo 1° de la Ley 1168 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Se exceptúa de lo dispuesto en el numeral 4 de este artículo, el personal que hubiere sido declarado no apto para el servicio operativo como consecuencia de heridas en actos del servicio, en combate, como consecuencia de la acción del enemigo, en conflicto internacional, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o que hubiere sido declarado no apto con reubicación laboral por la Junta Médico Laboral o Tribunal Médico de Revisión Militar y Policía, sin importar la circunstancia en que haya adquirido su disminución de la capacidad laboral, podrá ser ascendido siempre y cuando cumpla con los demás requisitos exigidos y excelente trayectoria profesional, salvo que las lesiones o heridas hayan sido ocasionadas con violación de la ley o los reglamentos.

**Parágrafo 4°.** Para ingresar como Subintendente, los Patrulleros en servicio activo deberán adelantar y aprobar un curso de capacitación cuya duración no será inferior a seis (6) meses.

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley y para efectos de validar la antigüedad del personal que se encuentre en el grado de Patrullero, el Gobierno nacional establecerá inmediatamente las equivalencias en tiempo a que haya lugar y causará los ascensos correspondientes. Además, los Patrulleros deberán cumplir un tiempo igual o superior a cinco (5) años de servicio activo y los requisitos exigidos para el ascenso establecido por el artículo 21 del presente decreto.

Artículo 2°. Adiciónese al numeral 2 del artículo 23 del Decreto número 1791 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 23. Tiempo mínimo de servicio en cada grado.** <Artículo modificado por el artículo 8° de la Ley 1405 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Fíjense los siguientes tiempos mínimos, como requisito para ascender al Grado inmediatamente superior:

2. Nivel Ejecutivo

Subintendente cinco (5) años

Intendente siete (7) años

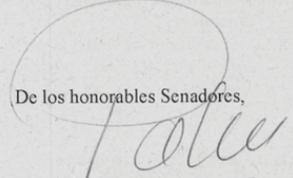
Intendente Jefe cinco (5) años

Subcomisario cinco (5) años

Patrullero cinco (5) años

Artículo 3°. La presente ley entrará a regir a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

De los honorables Senadores,  
  
**PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO**  
 Senadora Ponente

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2016 SENADO**

*por la cual la Nación se vincula a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 7 de septiembre de 2016

Honorable Senador

JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA

Presidente Comisión Segunda

Senado de la República

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, procedo a presentar ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 52 de 2016 Senado, *por la cual la Nación se vincula a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y se dictan otras disposiciones.*

**Introducción**

El presente proyecto de ley es de autoría del Honorable Senador Luis Fernando Duque García radicado en Secretaría General del Senado de la República el pasado 27 de julio de 2016 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 548 de 2016, el 29 de julio de 2016.

Mediante oficio calendado del 3 de agosto de 2016 la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República me designó ponente para dar trámite al Proyecto de ley número 52 de 2016 Senado.

La iniciativa tiene por objeto asociar a la Nación a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y exaltar las virtudes de sus directivas, profesores, estudiantes, egresados y comunidad magdalenense, y con ello se pretende que el Gobierno nacional incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias que permitan ejecutar y entregar al servicio de la comunidad educativa de la Universidad del Magdalena, en el departamento del Magdalena, las siguientes obras de infraestructura:

1. Construcción de la Nueva Biblioteca
2. Construcción del Edificio de Bienestar Universitario.
3. Construcción del Edificio de Aulas Río Magdalena.
4. Construcción Gimnasio y Piscina.

**Historia de la Universidad del Magdalena**

Con el restablecimiento de la democracia en nuestro país a finales de la década de los años 50 surgió en diferentes regiones un inusitado interés por su desarrollo socioeconómico. En el departamento de Magdalena – Magdalena Grande– se destacaban hechos como la modernización del puerto de Santa Marta, la culminación del ferrocarril del Atlántico, la construcción de la carretera que comunica con Barranquilla, la urbanización de Santa Marta y el desarrollo de la actividad agrícola.

Además, en el país como en todo el continente americano se vivía un momento crucial que generaba in-

mensas expectativas sobre el futuro desenvolvimiento de las actividades económicas, políticas, sociales y culturales, pues el triunfo de la revolución cubana impactó tan fuertemente a la opinión pública que se convirtió en un obligado punto de referencia en la generación de nuevas ideas y esperanzas.

Fuente: Página web Universidad del Magdalena.

### **Naturaleza de 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 de la Asamblea Departamental del Magdalena, organizada como un ente autónomo con régimen especial, vinculada al Ministerio de Educación Nacional en lo atinente a la política y planeación dentro del sector educativo.

Goza de personería jurídica otorgada por la Gobernación del departamento del Magdalena mediante Resolución número 831 de diciembre 3 de 1974. Su objeto social es la prestación del servicio público de educación superior, mediante el ejercicio de la autonomía académica, administrativa, financiera y presupuestal, con gobierno, renta y patrimonio propio e independiente.

Se rige por la Constitución Política de acuerdo con la Ley 30 de 1992 y las demás disposiciones que le son aplicables de acuerdo con su régimen especial y las normas que se dicten en el ejercicio de su autonomía.

### **Misión de la Universidad del Magdalena**

Formar ciudadanos éticos y humanistas, líderes y emprendedores, de alta calidad profesional, sentido de pertenencia, responsabilidad social y ambiental, capaces de generar desarrollo, en la región Caribe y el país, traducido en oportunidades de progreso y prosperidad para la sociedad en un ambiente de equidad, paz, convivencia y respeto a los derechos humanos.

### **Visión de la Universidad del Magdalena**

En el 2019, la Universidad del Magdalena es reconocida a nivel nacional e internacional por su alta calidad, la formación avanzada y el desarrollo humano de sus actores, su organización dinámica, su moderno campus y por su compromiso con la investigación, innovación, la responsabilidad social y ambiental.

Por las anteriores consideraciones, se presenta a consideración del Congreso de la República esta iniciativa legislativa con el fin de exaltar a la Universidad del Magdalena, así como a sus directivas, profesores, estudiantes, egresados y comunidad magdalenense en general, con motivo de sus 55 años de existencia.

### **Solicitudes de Conceptos**

Para la elaboración de la presente ponencia se solicitó al Ministerio de Educación, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Cultura y al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) que se pronunciaran sobre la constitucionalidad y pertinencia de la aprobación de la iniciativa, así como remitiera los aportes a la misma, a la fecha únicamente se ha recibido los comentarios de Colciencias que se resumen así:

El Departamento Administrativo para la Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), en primera medida, aclara que en los términos señalados por la Ley 1286 de 2009 y el Decreto número 489 de 2016 y aten-

diendo el principio de especialización en las funciones del servicio del Estado la presente iniciativa no corresponde a su sector y no interfiere en las competencias de Colciencias o en la institucionalidad del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTel). No obstante hace los siguientes aportes para prevenir la inconstitucionalidad del proyecto de ley en los siguientes términos:

Para Colciencias el proyecto de ley podría desbordar los propósitos de una ley de honores y desatender la unidad de materia de que trata el artículo 158 de la Constitución Política, el principio de legalidad del gasto público consagrado en los artículos 346 y 351 Superiores y la regla de la disciplina fiscal contenida en el artículo 334 Superior, como en el artículo 819 de 2003. Como sustento de lo anterior, hacen referencia a la Sentencia C-373 de 2010 que señala que el Congreso puede aprobar leyes que comporten el gasto público, pero corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso al decretar un gasto ordenar traslados presupuestales para arbitrar los recursos. En opinión de Colciencias, aunque la iniciativa utiliza el término “*autorizar*” realmente da una orden perentoria al Gobierno nacional respecto al gasto público toda vez que señala la manera de proceder y restringe el aumento de las partidas que sean necesarias de la Ley de Presupuesto.

De igual forma, expresan su preocupación frente a la constitucionalidad de la iniciativa por cuanto, a su parecer, este no superaría la aplicación del Test de Igualdad de la Corte Constitucional comoquiera que la situación de la Universidad del Magdalena (más allá de los 55 años de su fundación) no ostenta una condición diferencial respecto a otras universidades para merecer un reconocimiento económico especial.

### **Constitucionalidad y Pertinencia**

De conformidad con lo expuesto en el proyecto de ley, esta iniciativa se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales que desarrollan principios fundamentales, tales como el Estado Social de Derecho, la democracia de participación y los principios de igualdad, solidaridad y concurrencia, entre otros.

Para la presentación de proyectos de ley como este que requieren recursos del Presupuesto General de la Nación, es importante citar una serie de normativa y jurisprudencia que justifique la viabilidad del trámite y posterior aprobación de la iniciativa de carácter legislativo.

En este orden de ideas, el sustento constitucional y legal del presente proyecto de ley se basa en los artículos 150, 154, 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política; las Leyes 819 de 2003, 715 de 2001 y 1176 de 2007.

Para determinar la importancia en el estudio de impacto fiscal en el proyecto de ley que decreta gasto público, es menester resaltar el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 el cual exige 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, es por ello que se constituye en 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.

A su vez, permite 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 7° 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.

Frente al particular, es menester resaltar lo dispuesto en Sentencia C-411 de 2009, mediante la cual la Corte Constitucional señaló que el Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno. También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación.

En el mismo sentido en Sentencia C-502 de 2007, la Honorable Corte Constitucional consideró que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 (...) debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los Congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

De conformidad con lo expuesto en el proyecto de ley, esta iniciativa se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales que desarrollan principios fundamentales, tales como el Estado Social de Derecho, la democracia de participación y los principios de igualdad, solidaridad y concurrencia, entre otros.

**Modificaciones Propuestas para Primer Debate**

En el artículo 2° se hace una mínima modificación con el fin de dar mayor claridad a la norma.

<p><i>“Por la cual la Nación se vincula a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y se dictan otras disposiciones”.</i></p>	<p><b>IGUAL</b></p>
<p><b>Artículo 1°.</b> La Nación se asocia a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y exalta las virtudes de sus directivas, profesores, estudiantes, egresados y comunidad magdalense.</p>	<p><b>IGUAL</b></p>
<p><b>Artículo 2°.</b> Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad a los artículos 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestales a mediano plazo, incorpórese dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones necesarias que permitan ejecutar y entregar al servicio de la comunidad educativa de la Universidad del Magdalena, en el departamento de Magdalena, las siguientes obras de infraestructura:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Construcción de la Nueva Biblioteca.</li> <li>2. Construcción del Edificio de Bienestar Universitario.</li> <li>3. Construcción del Edificio de Aulas Río Magdalena.</li> <li>4. Construcción Gimnasio y Piscina.</li> </ol>	<p><b>Artículo 2°.</b> Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad a los artículos 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestales a mediano plazo, <b>incorpore</b> dentro del Presupuesto General de la Nación; las apropiaciones necesarias que permitan ejecutar y entregar al servicio de la comunidad educativa de la Universidad del Magdalena, en el departamento de Magdalena, las siguientes obras de infraestructura:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Construcción de la Nueva Biblioteca.</li> <li>2. Construcción del Edificio de Bienestar Universitario.</li> <li>3. Construcción del Edificio de Aulas Río Magdalena.</li> <li>4. Construcción Gimnasio y Piscina.</li> </ol>
<p><b>Artículo 3°.</b> Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, podrán celebrarse convenios interadministrativos, entre la Nación, el municipio de Santa Marta y el departamento de Magdalena.</p>	<p><b>IGUAL</b></p>
<p><b>Artículo 4°.</b> Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, de acuerdo a las disposiciones que se produzca en cada vigencia fiscal.</p>	<p><b>IGUAL</b></p>
<p><b>Artículo 5°.</b> Para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias en cumplimiento de la presente ley, se deberá realizar la inscripción previa de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación.</p>	<p><b>IGUAL</b></p>
<p><b>Artículo 6°.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p><b>IGUAL</b></p>

**Conclusiones**

En concordancia con lo anterior expuesto, se considera que existen suficientes motivos para el reconocimiento a la Universidad del Magdalena por sus cincuenta y cinco (55) años de fundación en los términos de la presente iniciativa.

**Proposición**

Previa certificación del Gobierno nacional de la existencia de disponibilidad de recursos financieros, apruébese en primer debate el **Proyecto de ley número 52 de 2016 Senado**, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y se dictan otras disposiciones.



**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2016 SENADO**

*por la cual la Nación se vincula a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y exalta las virtudes de sus directivas, profesores, estudiantes, egresados y comunidad magdalenense.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad a los artículos 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestales a mediano plazo, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias que permitan ejecutar y entregar al servicio de la comunidad educativa de la Universidad del Magdalena, en el departamento de Magdalena, las siguientes obras de infraestructura:

1. Construcción de la Nueva Biblioteca.
2. Construcción del Edificio de Bienestar Universitario.
3. Construcción del Edificio de Aulas Río Magdalena.
4. Construcción Gimnasio y Piscina.

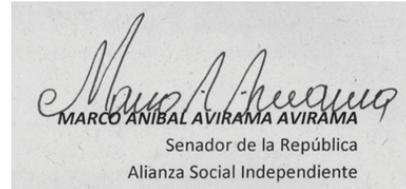
Artículo 3°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, podrán celebrarse convenios interadministrativos, entre la Nación, el municipio de Santa Marta y el departamento de Magdalena.

Artículo 4°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, de acuerdo a las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 5°. Para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias en cumplimiento de la presente ley, se deberá realizar la inscripción previa de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación.

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

Cordialmente,



**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 85 DE 2016 SENADO**

*por la cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas.*

Bogotá, D. C., 5 de septiembre de 2016

Doctor:

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Presidente

Comisión Primera

Senado

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia Proyecto de ley número 85 de 2016**

Distinguido Presidente:

En cumplimiento del encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, rindo ponencia del Proyecto de ley número 85 de 2016 Senado, por la cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas, presentado por los honorables Senadores Carlos Enrique Soto Jaramillo y Óscar Mauricio Lizcano Arango y el Representante Luis Horacio Gallón Arango.

**1. Objeto y contenido del proyecto de ley**

Consta el proyecto de ley de tres artículos, incluida la vigencia, en el primero de los cuales se define como su objeto el de “modificar el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas”, el cual, según se expresa en el artículo 2°, tendrá un mínimo de participación ciudadana del diez por ciento (10%) del censo electoral. El siguiente es el texto completo del Proyecto de ley número 85 de 2016:

*Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas.*

*Artículo 2°. Porcentaje de participación. Las consultas populares que se realicen para la conformación de las áreas metropolitanas deberán ser aprobadas por la mayoría de votos de cada uno de los municipios Interesados y la participación ciudadana haya alcanzado al menos el diez (10) por ciento del censo electoral.*

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

## 2. Justificación del proyecto

En palabras de los autores del proyecto:

*Las áreas metropolitanas han sido objeto de discusión legislativa en nuestro país, antes de la consolidación de la Constitución de 1991, por ser uno de los mecanismos ideados para organizar el crecimiento de las ciudades, la conurbación y la prestación de servicios en territorios que comparten circunstancias culturales, sociales, económicas, territoriales y de desarrollo comunes.*

*Como se observó en las iniciativas legislativas que la han desarrollado en el tiempo, Leyes 128 de 1994 y 1625 de 2013, las áreas metropolitanas empezaron su desarrollo mediante Acto Legislativo de 1968.*

*Actualmente nuestro país cuenta con 6 áreas metropolitanas conformadas: Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Centro Occidente, Valle de Aburrá y Valledupar.*

*Las primeras 5 áreas metropolitanas mencionadas fueron constituidas mediante ordenanza de conformidad con la autorización otorgada mediante los artículos 16 y 17 del Decreto número 3104 de 1979.*

*En este sentido, la única área metropolitana que se ha consolidado mediante la refrendación ciudadana ha sido la de Valledupar, que mediante consulta popular del 8 de marzo de 1998 fue avalada por 67.649 votos, y protocolizada mediante Escritura Pública número 2004 de 17 de diciembre de 2002.*

*Es decir, en aplicación de las disposiciones previstas por la Ley 128 de 1994, que dispuso “El texto del proyecto de constitución del área metropolitana será sometido a consulta popular, la cual se entenderá aprobada por el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes. Solo podrá convocarse de nuevo a consulta popular, sobre la misma materia, cuando se hubiese renovado los concejos municipales”.*

*Mediante Ley 1625 de 2013, la disposición transcrita fue modificada en el siguiente orden: “Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes”.*

*La modificación emprendida por el Congreso de la República en ningún momento pretendió desincentivar la creación de áreas metropolitanas, pero a pesar de ello, la realidad ha demostrado que en efecto las entidades territoriales no han avanzado en el desarrollo de esta importante figura jurídica, bajo la hipótesis de que el legislador puso umbrales más altos de los que normalmente un alcalde alcanza para salir elegido.*

*Con posterioridad a la creación de la Ley 1625 de 2013, el Gobierno nacional en un “Balance preliminar*

*de los procesos asociativos territoriales en Colombia” estableció que, dentro de las principales motivaciones para la conformación de los esquemas asociativos impulsados por la ley de ordenamiento territorial, yacen los de tipo ambiental, económico, urbano-regional, sociocultural y político-institucional. “El propósito que predomina entre los esquemas asociativos hoy es la formulación de proyectos de inversión de interés regional”.*

*Con esto en mente y tomando en consideración que el Plan Nacional de Desarrollo estableció un Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas, cuyos principales ejes son: transporte, alumbrado público y vivienda. Así como que la Ley 1454 de 2011, previo como principales principios los de asociatividad y gradualidad y flexibilidad:*

*Principio de asociatividad. El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.*

*Gradualidad y flexibilidad. El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.*

*En el caso de las instancias de integración, las competencias y recursos serán asignados por las respectivas entidades territoriales que las componen.*

*Es preciso que en pro de facilitar la conformación de áreas metropolitanas que han estado latentes como las de la Sabana de Bogotá, Cali, Popayán, Tunja, Villavicencio, Girardot, Cartagena, Manizales, Santa Marta, Armenia, Sincelejo, Ibagué, Nariño, Montería, Neiva y Barrancabermeja, el Honorable Congreso de la República siga garantizando la toma de decisiones mediante la participación popular, pero también considerando la capacidad de acción política de sus dirigentes.*

*Basta observar, de un lado que en las elecciones regionales para alcaldías entre el año 2000 y el 2015 la media de abstención es del 49,21%, y del otro, que, de 25 ciudades capitales, excluyendo las 6 que ya pertenecen a áreas metropolitanas, 13 de ellas tienen alcaldes que no alcanzaron a obtener para su elección el 25% que se pide para la constitución de las áreas metropolitanas:*

*Amazonas-Leticia:*

*Censo electoral: 34,044 alcaldía: 6437 18.9%*

*Arauca-Arauca:*

*Censo electoral: 66,150 alcaldía: 16262 24.5%*

*Bogotá:*

*Censo electoral: 5.453.086 alcaldía: 903,764*  
16.5%

*Bolívar-Cartagena:*

*Censo electoral: 722.004 alcaldía: 126552* 17.5%

*Boyacá-Tunja:*

*Censo electoral: 116.448 alcaldía: 24821* 21.3%

*Caldas-Manizales:*

*Censo electoral: 321.294 alcaldía: 49278* 15.3%

*Caquetá-Florencia:*

*Censo electoral: 114.199 alcaldía: 21955* 19.2%

*Casanare-Yopal:*

*Censo electoral: 99.400 alcaldía: 24515* 24.6%

*Cauca-Popayán:*

*Censo electoral: 220.562 alcaldía: 69787*

*Chocó-Quibdó:*

*Censo electoral: 79.259 alcaldía: 18048* 22.7%

*Córdoba-Montería:*

*Censo electoral: 299.681 alcaldía: 83167* 27.7%

*Guainía-Inírida:*

*Censo electoral: 18.210 alcaldía: 4683* 25.7%

*Guaviare-San José:*

*Censo electoral: 37.297 alcaldía: 7244* 19.4%

*Huila-Neiva:*

*Censo electoral: 251.764 alcaldía: 74212* 29.4%

*La Guajira-Riohacha:*

*Censo electoral: 107.380 alcaldía: 34356* 31.9%

*Magdalena-Santa Marta:*

*Censo electoral: 317.780* 91294 28.7%

*Meta-Villavicencio:*

*Censo electoral: 330.274 alcaldía: 102825* 31.1%

*Nariño-Pasto:*

*Censo electoral: 278.448 alcaldía: 123194* 44.2%

*Putumayo-Mocoa:*

*Censo electoral: 34.221 alcaldía: 11769* 34.3%

*Quindío-Armenia:*

*Censo electoral: 245.103 alcaldía: 70741* 28.5%

*Sucre-Sincelejo:*

*Censo electoral: 193.233 alcaldía: 57702* 29.8%

*Tolima-Ibagué:*

*Censo electoral: 388.980 alcaldía: 63575* 16.3%

*Valle-Cali:*

*Censo electoral: 1.611.391 alcaldía: 264118* 16.3%

*Vaupés-Mitú:*

*Censo electoral: 15.227 alcaldía: 4122* 27%

*Vichada-Puerto Carreño:*

*Censo electoral: 16.922 alcaldía: 2494* 14.7%

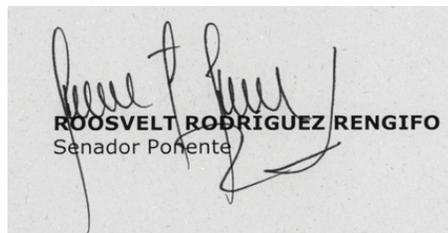
*Si tomamos en cuenta que las principales funciones de las áreas metropolitanas, son: Programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman; racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es del caso, prestar en común algunos de ellos; podrá participar en su prestación de manera subsidiaria, cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado; ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana; y, establecer en consonancia con lo que disponen las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus planes de ordenamiento territorial.*

*Es forzoso concluir que vale la pena permitir la consolidación de estas mediante la disminución del porcentaje de participación necesario para su creación.*

Para quien suscribe esta ponencia, considera oportuno el proyecto de ley como un paso inicial hacia una profundización de la descentralización territorial donde se reconozca el valor de la participación de los habitantes de los departamentos y municipios en su derecho a definir el tipo de organización administrativa que desean. Sin embargo, es necesario que en el Congreso de la República entendamos que aún hoy existen muchas trabas legislativas e intromisiones del ejecutivo que hacen casi nula la participación ciudadana en las entidades territoriales para definir temas de su interés, encubriendo un centralismo que ya avanzado el siglo XXI se niega a reconocer la mayoría de edad a los ciudadanos de las regiones. En este sentido, la constitución de áreas metropolitanas, o la declaración de municipios como distritos especiales que cumplan los requisitos de ley, etc., deberían ser de competencia exclusiva de los órganos de representación popular en los municipios, o sea, sus concejos, quienes tienen la legitimidad popular al ser elegidos cada cuatro años.

### Proposición

Con fundamento en las consideraciones anteriores, solicito a la honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 85 de 2016 Senado, *por la cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas*, de acuerdo con el texto radicado por los autores.

  
**ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO**  
Senador Plenipotenciario

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 39 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se reglamenta la especialidad médica de la Nefrología y se dictan otras disposiciones.*

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Ciudad

**Asunto:** Concepto sobre el Proyecto de ley número 39 de 2016 Senado, por medio de la cual se reglamenta la especialidad médica de la Nefrología y se dictan otras disposiciones.

Señor Secretario:

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 546 de 2016.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

#### I. Consideración general

Esta Cartera, en varias ocasiones, ha manifestado su oposición a la creación de normas específicas como la que ahora nos ocupa. Así, últimamente, sostuvo su posición frente al **Proyecto de ley número 037 de 2015 Senado**, en el concepto Radicado número 201511401371721 de 14 de agosto de 2015, de ahí que se retomen algunos puntos por catalogarlos relevantes.

1. Desde luego, la proliferación de normas orientadas a regular profesiones de la salud o de especialidades en las diferentes profesiones que tienen aplicación en la atención en salud, sin duda, ha sido una constante de hace dos décadas.

Es así como, además de las normas clásicas en materia de salud, a saber, las Leyes 23 de 1981, sobre profesión de la medicina; 6 de 1982, de instrumentación técnico-quirúrgica; 31 de 1982, de terapia ocupacional; 35 de 1989, sobre la profesión de odontología; y 58 de 1983, sobre psicología, en los últimos años se han expedido normas para diversas actividades en salud o que estén ligadas con esta, las cuales se relacionan a continuación con algunas aclaraciones a nivel jurisprudencial que resultan pertinentes:

– Ley 36 de 1993, sobre **bacteriología**, profesión asociada a la salud que fue derogada tácitamente por la Ley 841 de 2003, norma que a su vez fue modificada por la Ley 1193 de 2008. Sobre el artículo 1° de

la primera de las leyes mencionadas, la Corte Constitucional catalogó que la exclusividad que se daba al profesional de la bacteriología resultaba inexecutable y al respecto manifestó:

[...] Por todo lo anterior, la Corte Constitucional considera que la exclusión de todo profesional diferente al bacteriólogo para la dirección de laboratorios no tiene fundamento constitucional, ya que existen otros profesionales igualmente capacitados para realizar las labores ya mencionadas en el texto acusado. De esa manera, además, se impide que otras personas doctas en ciencias de la salud, en química, en biología, entre otras, realicen gran parte de las labores propias de sus áreas de trabajo [...].<sup>1</sup>

– Ley 212 de 1995, sobre **químico farmacéutico** como una profesión perteneciente al área de la salud.

– Ley 266 de 1996, que regula el campo de la **enfermería** como una profesión de la salud. Dicha norma fue modificada por las Leyes 911 de 2004 y 962 de 2005.

– Ley 372 de 1997, sobre la profesión de **optometría**, norma que fue modificada por la Ley 650 de 2001. En lo que concierne a la primera de estas normas y en punto al nivel de experticia exigido, la Corte Constitucional señaló:

[...] No cabe duda a la Corte en el sentido de que, aunque no se invada la órbita funcional de los oftalmólogos o de otros profesionales –interpretación con base en la cual se condicionará la exequibilidad del artículo 2° demandado–, el grado de formación académica de los optómetras que hayan de graduarse bajo la vigencia de la Ley 372 de 1997 tiene que ser forzosamente mayor, para adecuarlo al nuevo enfoque, más amplio, de las funciones que pueden cumplir.

En efecto, mientras el artículo 1° del Decreto número 825 de 1954 entendía la optometría únicamente como “la determinación y mensuración científica de los defectos de refracción, acomodación y motilidad del ojo humano”, e incorporaba el ensayo, prescripción y adaptación de lentes que corrigen tales defectos y el acondicionamiento de lentes de contacto, de prótesis oculares y la práctica de ejercicios ortópticos sin el uso de drogas, medicina o intervención quirúrgica, el artículo 2° de la Ley 372 de 1997 señala que, para los fines de la misma, la optometría es una profesión de la salud que requiere título de idoneidad universitario, basada en una formación científica, técnica y humanística, cuya actividad incluye “acciones de prevención y corrección de las enfermedades del ojo y del sistema visual por medio del examen, diagnóstico, tratamiento y manejo que conduzcan a lograr la eficiencia visual y la salud ocular, así como el reconocimiento y diagnóstico de las manifestaciones sistémicas que tienen relación con el ojo y que permiten preservar y mejorar la calidad de vida del individuo y la comunidad”.

Entonces, el inciso 2° del párrafo contenido en el artículo 3° de la Ley 372 de 1997 es constitucional, en el entendido de que, como para los optómetras se han sucedido en el tiempo dos regímenes legales y estos admiten formaciones académicas distintas, los del an-

1 **CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-226 de 5 de mayo de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

terior (Decreto número 825 de 1954) no pueden prestar servicios de aquéllos que resultan de la nueva definición legal, a menos que obtengan la nivelación correspondiente. Si no lo hacen, están sometidos a las restricciones originales, lo cual se desprende necesariamente del imperativo constitucional de proteger la salud de los pacientes que a ellos se confíen [...]².

– Ley 376 de 1997, relacionada con la profesión de **fonoaudiología** no descrita específicamente como una profesión de la salud.

– Ley 485 de 1998, relativa a la profesión de tecnólogo en regencia en **farmacia** perteneciente al área de la salud.

– Ley 528 de 1999, que regula la profesión de **fisioterapia** como una de aquéllas del campo de la salud.

– Ley 657 de 2001, por la cual se reglamenta la **especialidad médica de la radiología e imágenes diagnósticas**. Respecto de dicha ley se abordó el tema de la exclusividad y la Corte Constitucional estipuló:

[...] No obstante, al disponer el inciso 2° del artículo 11 de la Ley 657 de 2001 que las demás especialidades de la medicina podrán utilizar los métodos de imágenes diagnósticas indispensables para su ejercicio, siempre que acrediten el entrenamiento adecuado, “según reglamentación que expida el Ministerio de Educación”, quebranta el contenido del artículo 189, numeral 11, de la Constitución, en virtud del cual es competencia del Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. Por ello, se declarará inexecutable la expresión transcrita.

La Corte destaca que los profesionales médicos de otras especialidades, distintas de la radiología e imágenes diagnósticas, tendrán la posibilidad de realizar e interpretar las imágenes diagnósticas que requieran en el ejercicio de las mismas, pero deberán demostrar previamente el entrenamiento adecuado, conforme a la reglamentación que expida el Gobierno nacional, por ser dicha preparación un presupuesto imperativo para asegurar la protección de la salud mediante diagnósticos acertados [...]³.

– Ley 784 de 2002, atinente a la **instrumentación quirúrgica profesional** asociada a la salud, sobre la cual se pronunció la Corte Constitucional, en específico acerca de su exclusividad:

[...] 19- La Corte observa que las tareas asignadas a los Instrumentadores Quirúrgicos no son nuevas, sino que, en esencia, fueron retomadas de la Ley 6ª de 1982 que el proyecto intenta reformar, y de su Decreto Reglamentario (2435 de 1991). Este último, en su artículo 7° reitera lo dicho en el artículo 10 de la Ley 6ª de 1982, que habilita también a los médicos para desempeñar las funciones de supervisión, coordinación, organización y manejo de las centrales de esterilización, manejo de máquinas de perfusión y de los materiales en los quirófanos.

Esto significa que el Legislador ya habla reconocido en otra oportunidad que otros profesionales calificados,

como los médicos, podían desempeñar las actividades llevadas a cabo por el Instrumentador Quirúrgico. Es obvio que el Congreso no queda atado por sus regulaciones previas de las profesiones pues, dentro del margen de apreciación que tiene en este campo, bien puede variar su criterio sobre la regulación de un determinado tema, ya que las Cámaras gozan de la facultad de derogar y modificar la legislación existente (C. P. artículo 150). Sin embargo, en la medida en que la regulación de las profesiones debe ser proporcionada y razonable, la pregunta que surge es si existen actualmente elementos empíricos o desarrollos tecnológicos que justifiquen la exclusión de toda persona que no sea Instrumentador Quirúrgico de ejercer labores como la coordinación de las salas de cirugía, el manejo de centrales de esterilización y de cirugía y de equipos de alta tecnología, tales como máquinas de perfusión, láser y endoscopias de todas las entidades de salud.

20- Para responder ese interrogante, la Corte examinó varios programas académicos de carreras médicas. En tal contexto, no puede la Corte ignorar que quien cursa la carrera de medicina obtiene el título de Médico Cirujano luego del cumplimiento de ciertos requisitos. Entre ellos, el cursar materias tales como cirugía, la cual incluye horas de turnos en instituciones de atención en salud, y otras tantas relacionadas con las intervenciones quirúrgicas y con el manejo de equipos de alta tecnología (morfofisiología, patología, infectología, clínicas en diversas áreas de la salud, en las cuales se incluyen técnicas de procedimiento, quirúrgicas e instrumentación). De acuerdo con ello, un médico cirujano tiene los conocimientos necesarios para realizar una intervención quirúrgica, y obviamente tiene el saber suficiente para utilizar los medios tecnológicos puestos a su disposición a fin de realizar diagnósticos o supervisar las salas de cirugía. Aunque usualmente dentro de la organización en los quirófanos, el médico cirujano cuenta con instrumentadores que le presten su colaboración y por tanto no requiere hacer este tipo de labores, ello no implica que si es necesario en un momento dado, ya sea por carencia de personal o por una emergencia, pueda hacerlo por sí mismo. Igualmente, el concepto de la Academia Nacional de Medicina, incorporado al presente expediente (fl. 188), señala que el personal técnico, como los Instrumentadores Quirúrgicos, tiene el mínimo de formación requerida para el manejo del instrumental quirúrgico, y la única exclusividad que menciona es la referida a la intervención de la persona enferma, reservada a profesionales preparados para tal efecto, como médicos y enfermeras.

21- Conforme a lo anterior, es claro que el artículo 13 del proyecto bajo examen es inconstitucional, ya que excluye del ejercicio de ciertas actividades a los médicos cirujanos, entre otros, quienes cuentan con los conocimientos necesarios para coordinar una sala de cirugía, manejar centrales de esterilización, de cirugía y equipos de alta tecnología, pues en esencia, la instrumentación quirúrgica surgió en Colombia como una forma de apoyar a los médicos en el quirófano, a fin de facilitar su trabajo en medio de un ambiente apropiado para el paciente. Por tanto, la exclusión hecha por el legislador no tiene sustento, pues excluye a profesionales que, como los médicos cirujanos, cuentan con los conocimientos necesarios para no generar el riesgo social que pretende ser evitado a través de la ley parcialmente objetada. Y es que, contrariamente a la evidencia empírica, el Congreso supone que sólo los instrumentadores

2 **CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-251 de 26 de mayo de 1998, M.M. P.P. Alejandro Martínez Caballero y José Gregorio Hernández Galindo.

3 **CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-038 de 28 de enero de 2003, M. P. Jaime Araújo Rentería.

están capacitados para esas labores, pero no aparece ninguna razón suficiente que permita justificar tal conclusión, sobre todo si se tiene en cuenta que el mismo

Congreso previamente había aceptado la competencia e idoneidad de otros profesionales de la salud.

La Corte encuentra entonces que el proyecto excluye de las actividades de instrumentación quirúrgica a personas que generan un riesgo social y a quienes no causan tal riesgo, pues existen otros profesionales de la salud, que tienen una formación equivalente o superior en el tema de instrumentos quirúrgicos, y que pueden entonces manejar idóneamente instrumentos en salas de cirugía o equipos de alta tecnología. El artículo 13 objetado es entonces discriminatorio, al atribuir esas actividades exclusivamente a los Instrumentadores Quirúrgicos [...]<sup>4</sup>.

– Ley 949 de 2005, que alude a la **terapia ocupacional** como profesión del ámbito de la seguridad social y la educación.

– Ley 1090 de 2006, relativa a la profesión de **psicología**, y que se desarrolla en diferentes contextos. Sobre esta norma, la Corte consideró que una profesión no puede estar sometida a una de sus tendencias investigativas como lo es el paradigma de complejidad y, por ello declaró inexecutable un aparte del artículo 1º, pues se vulnera la libertad de cátedra y enseñanza<sup>5</sup>.

– Ley 1240 de 2008, relacionada con la profesión de **terapia respiratoria**.

– Finalmente, en 2013 se expidió la Ley 1655, disposición que se limita a declarar que el **Gerontólogo** es considerado como un profesional de la salud.

2. La profesionalización de actividades y su sujeción a unos principios, un régimen de responsabilidad y unas sanciones constituye un desarrollo del artículo 26 de la Constitución Política. Existe un riesgo social que debe ser regulado y controlado por el Estado. No obstante, es evidente que no toda labor debe ser profesionalizada o es conveniente que lo sea, aún en temas relacionados con la salud en donde existe un indudable riesgo. Son diversas las actividades que pueden ser prestadas por personal auxiliar o por otro profesional debidamente capacitado, sin que ello implique un desmedro en la prestación de un servicio público o atente con su garantía o calidad del mismo.

La profesionalización comprende, entonces, una necesidad social de conocimiento, **calidad** y formación de criterio científico, pero esto no significa que toda actividad deba (aunque **pueda**) contar con tales atributos. En el escenario de la salud, y admitiendo que pueda ser deseable, la división del trabajo admite niveles en donde es factible que ciertas acciones sean desplegadas por un profesional o funcionario ejecutivo con la destreza ineludible para prestar el servicio requerido. Es por esto que, es menester explorar la alternativa teniendo en cuenta, en primer lugar y en el plano netamente constitucional, el grado de **riesgo** que entraña la terapia psicosocial y la necesidad en su práctica de destrezas que deban ser profesionalizadas.

Por tal motivo, no puede perderse de vista que, el salto cualitativo hacia la profesionalización y hacia la

especialización puede incrementar los costos del sistema sin que exista una razón poderosa para ello. Esto no debe ser interpretado como una fórmula para pauperizar asignaciones de los funcionarios de la salud sino, más bien, como el reconocimiento de una realidad evidente. Si a esto se suma la eventual carencia de personal profesionalizado en ciertas áreas de país y la actual idoneidad de quienes prestan el servicio, se podría llegar a concluir que la propuesta contiene una exigencia que podría desbordar las posibilidades de respuesta del sistema. Esta hipótesis difiere sensiblemente de aquella que puede llegar a justificar la ausencia de personal médico para actividades como el diagnóstico y el pronóstico donde, a pesar de la carencia, su presencia es irremplazable.

En efecto, lo que se viene tratando tiene unas implicaciones en los costos de la prestación de servicios no solo a nivel del usuario (gasto de bolsillo), sino a nivel del Sistema General de Seguridad Social en Salud, pues la necesidades de atención de patologías de baja y mediana complejidad tendrían que ser atendidas por el especialista a un costo superior para el sistema. Igualmente, no hay que pasar por alto que dichos especialistas generalmente se ubican en ciudades intermedias o capitales, circunstancia que ocasiona un costo de desplazamiento para los usuarios localizados en zonas de difícil acceso geográfico, zonas dispersas o aquellos que estén ubicados en municipios categoría 5 y 6. De hecho, esta proliferación normativa ha ocasionado una exclusión y exclusividad en algunas profesiones del área de la salud. El hacer **exclusiva** una competencia para un solo profesional en salud, cuando existen otras profesiones que cuentan con la idoneidad necesaria para realizarla por la formación educativa que ha recibido, implica una barrera de acceso a los servicios de salud de la población más pobre y vulnerable que se encuentra ubicada en zonas que equivalen a más del 90% de los municipios del país en los que hay ausencia de especialistas y que en algunos casos tampoco cuentan con profesionales generales. Lo anterior indica que hay una **exclusión** de personal de salud que puede brindar los servicios y que a su vez podría ejercer su labor en situaciones de emergencias y desastres<sup>6</sup>.

Los anteriores razonamientos permiten colegir que la iniciativa pondría en riesgo a la población que debe ser atendida en territorios que no son de fácil acceso, o aún en contextos en donde no se concentran profesionales de tales características, generando una barrera de acceso a la salud en contravía de lo previsto en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política y así se deriva de lo dispuesto en el artículo 9º de la propuesta.

Lo propio debe afirmarse en torno a la regulación de especialidades. Aceptar estos parámetros, sin duda, va disminuyendo la resolutivez del profesional básico, en este caso el médico, haciendo que su formación se reduzca a la preparación de un profesional cuya única salida para el ejercicio sea la especialización, y que su

4 CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-064 de 7 de febrero de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynnet.

5 CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-832 de 10 de octubre de 2007, M. P. Clara Inés Vargas.

6 En Colombia, el modelo de formación que ha primado se rige bajo el enfoque pedagógico tradicional donde se enfatiza en transmitir conocimientos y se disocia la teoría con la práctica. Se continúa privilegiando los títulos académicos y no se permite la flexibilidad en la formación para el reconocimiento de competencias, esto es, el cúmulo de “*conocimientos, habilidades, destrezas, actitud y aptitud que son aplicadas al desempeño de una función productiva, a partir de los requerimientos de calidad esperados por el sector productivo*”.

labor solo se desarrolle en apoyo al especialista; se va a convertir en el auxiliar del especialista. Si se amplía la puerta para estas situaciones, nos veremos abocados en un futuro a que los sub o supra especialistas sean los únicos, que por ley, puedan realizar intervenciones en salud.

Ello plantea, además, un divorcio con la realidad y una segmentación en la atención. En cuanto a lo primero, la exclusividad de funciones a un perfil ocupacional específico hace que el sector educativo despliegue los currículos académicos conforme a la nueva definición legal, con todas las consecuencias que genera esta división en la prestación de los servicios y en el desarrollo profesional, pues va disminuyendo la resolutivez del personal general haciendo que su formación lo convierta cada vez más en un remitidor de pacientes a los especialistas, con la consecuencia de la falta de oportunidad de atención para responder a las necesidades de las poblaciones donde no cuentan con especialistas. En punto a la segmentación, la exclusividad impide también la atención integral en salud como se deriva de los principios del sistema, ya que para tal fin se requiere de la complementariedad de las diferentes disciplinas del área de la salud, para lo cual es imprescindible la interdisciplinariedad, mecanismo que impide la fragmentación de la responsabilidad en la prestación de un servicio de salud.

3. Por otra parte, no se puede pasar por alto, en todo caso que, con el fin de garantizar la adecuada prestación del servicio en el ámbito de la salud, tanto para las profesiones como para las ocupaciones relacionadas con ésta, se expidió la Ley 1164 de 2007: “*Por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud*”. Este esfuerzo normativo regula aspectos como los principios generales, los organismos de apoyo, las características y el ejercicio de las profesiones y ocupación de la salud, así como su ética y conducta. De esta manera, se considera que ya existen unas normas que inciden en la actividad que ahora se quiere regular, lo cual conduce a plantear su inconveniencia pues, además, esta clase de iniciativas incentivan un régimen propio para cada especialidad, subespecialidad y cualquier otra subdivisión que se establezca en el área de la salud. Adicionalmente, es preciso enfatizar en que las restricciones impuestas en la ley pueden afectar una apropiada prestación del servicio de salud, especialmente la oportunidad y la accesibilidad.

Ahora bien, la Ley 1164 insiste en ello cuando, más que un título, acredita una competencia que permite prestar una asistencia o servicio en salud. Este aspecto es crucial en dicha norma, tal y como se lee a continuación:

**Artículo 3°. De las características inherentes al accionar del Talento Humano en Salud.** Las actividades ejercidas por el Talento Humano en la prestación de los servicios de salud tiene características inherentes a su accionar, así:

1. El desempeño del Talento Humano en Salud es objeto de vigilancia y control por parte del Estado.

2. Las competencias propias de las profesiones y ocupaciones según los títulos o certificados respectivos, obtenidos legalmente deben ser respetadas por los prestadores y aseguradores de servicios de salud, incluyendo la individualidad de los procesos de atención.

El desempeño del Talento Humano en Salud lleva consigo un compromiso y una responsabilidad social, que implica la disposición de servicio hacia los individuos y las colectividades sin importar creencias, raza, filiación política u otra condición humana.

**Artículo 17. De las profesiones y ocupaciones.** Las profesiones del área de la salud están dirigidas a brindar atención integral en salud, la cual requiere la aplicación de las competencias adquiridas en los programas de educación superior en salud. A partir de la vigencia de la presente ley se consideran como profesiones del área de la salud además de las ya clasificadas, aquellas que cumplan y demuestren a través de su estructura curricular y laboral, competencias para brindar atención en salud en los procesos de promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación y paliación.

Las ocupaciones corresponden a actividades funcionales de apoyo y complementación a la atención en salud con base en competencias laborales específicas relacionadas con los programas de educación no formal.

Consecuentemente, el artículo 18 señala:

**Artículo 18. Requisitos para el ejercicio de las profesiones y ocupaciones del área de la salud.** Las profesiones y ocupaciones del área de la salud se entienden reguladas a partir de la presente ley, por tanto, el ejercicio de las mismas requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Acreditar una de las siguientes condiciones académicas:

a) Título otorgado por una institución de educación superior legalmente reconocida, para el personal en salud con formación en educación superior (técnico, tecnólogo, profesional, especialización, magister, doctorado), en los términos señalados en la Ley 30 de 1992, o la norma que la modifique adicione o sustituya;

b) Certificado otorgado por una institución de educación no formal, legalmente reconocida, para el personal auxiliar en el área de la salud, en los términos establecidos en la Ley 115 de 1994 y sus reglamentarios;

c) Convalidación en el caso de títulos o certificados obtenidos en el extranjero de acuerdo a las normas vigentes. Cuando existan convenios o tratados internacionales sobre reciprocidad de estudios la convalidación se acogerá a lo estipulado en estos.

[...] **Parágrafo 2°.** Quienes a la vigencia de la presente ley se encuentren ejerciendo competencias propias de especialidades, subespecialidades y ocupaciones del área de la salud sin el título o certificado correspondiente, contarán por una sola vez con un período de tres años para acreditar la norma de competencia académica correspondiente expedida por una institución legalmente reconocida por el Estado. [Énfasis fuera del texto].

En estas condiciones, este Ministerio encuentra inconveniente esta forma de legislar en materia de profesiones de la salud si, además, se cuenta con una norma dúctil y flexible que se adecúa a las necesidades en salud de la población y que no ignora lo más relevante dentro de la prestación del servicio de salud y es, precisamente, la competencia.

Ello está expresado de igual forma en la Ley 1438 de 2011: “*por medio de la cual se reforma el Sistema*

*General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*”, a saber:

**Artículo 104. Autorregulación Profesional.** Modifícase el artículo 26 de la Ley 1164 de 2007, el cual quedará así:

**“Artículo 26. Acto propio de los profesionales de la salud.** Es el conjunto de acciones orientadas a la atención integral de salud, aplicadas por el profesional autorizado legalmente para ejercerlas. El acto profesional se caracteriza por la autonomía profesional y la relación entre el profesional de la salud y el usuario. Esta relación de asistencia en salud genera una obligación de medio, basada en la competencia profesional.

Los profesionales de la salud tienen la responsabilidad permanente de la autorregulación. Cada profesión debe tomar a su cargo la tarea de regular concertadamente la conducta y actividades profesionales de sus pares sobre la base de:

1. El ejercicio profesional responsable, ético y competente, para mayor beneficio de los usuarios.

2. La pertinencia clínica y uso racional de tecnologías, dada la necesidad de la racionalización del gasto en salud, en la medida que los recursos son bienes limitados y de beneficio social.

3. En el contexto de la autonomía se buscara prestar los servicios médicos que requieran los usuarios, aplicando la autorregulación, en el marco de las disposiciones legales.

4. No debe permitirse el uso inadecuado de tecnologías médicas que limite o impida el acceso a los servicios a quienes los requieran.

5. Las actividades profesionales y la conducta de los profesionales de la salud debe estar dentro de los límites de los Códigos de Ética Profesional vigentes. Las asociaciones científicas deben alentar a los profesionales a adoptar conductas éticas para mayor beneficio de sus pacientes”.

En efecto, como se consagra en el artículo 3° de la Ley 1164 de 2007, las competencias son propias de cada profesión acorde con los títulos que se obtengan, los cuales acreditan una destreza, que es el tema focal en la aplicación del talento humano a las necesidades de salud de la población. Es así como, en cada profesión existen dos clases de competencias: las específicas y las transversales, aspectos que son de diametral importancia para entender su alcance en cada caso. Aquí, es pertinente traer a colación lo enunciado por un sector de la doctrina:

[...] El autor Rey B. define las competencias, en su libro “Les competencias transversales en question” (1996), como una serie de operaciones, estrategias y decisiones permanentemente que se llevan a cabo en respuesta a una serie aleatoria de situaciones y de pequeños problemas que se ofrecen a una persona realizando una actividad como conducir un auto o leer. Posteriormente, precisa que existen dos modelos o tipos opuestos de competencia: en el primero, la competencia está ligada a la consecución de una acción correspondiente a una clase de situaciones, puede ser descrita como una organización de comportamiento. **En este caso es estrechamente específica. En el otro modelo, es concebida como una capacidad generadora susceptible a combinar una infinidad de conductas adecuadas a un cúmulo de nuevas tareas. El autor**

**caracteriza las competencias como una serie de operaciones permanentemente abierta, introduce una perspectiva interesante y novedosa porque precisa que las competencias son un grupo de estructuras cognitivas flexibles que están abiertas para adaptarse a las nuevas informaciones y contextos [...]**<sup>7</sup> [Énfasis fuera del texto].

De allí que se definan y diferencien las competencias disciplinarias o específicas de las transversales, categorización que conforme al texto precedente, se expresan de la siguiente forma:

[...] Para “Les livrets de compétences: nouveaux outils pour l'évaluation des acqui” las competencias transversales tienen la posibilidad de ser transferidas y flexibilizar las destrezas genéricas las convierte en instrumentos muy valiosos para llevar a cabo acciones positivas en situaciones temporales cambiantes donde las competencias puramente relacionadas con las materias duran poco tiempo. Algunas de las destrezas genéricas más destacadas son la comunicación, la resolución de problemas, el razonamiento, el liderazgo, la creatividad, la motivación, el trabajo en equipo y la capacidad de aprender [...]

Este punto se encuentra estrechamente relacionado con los actuales dilemas en la formación de los profesionales de la salud, tal y como se pasa a indicar:

[...] Para avanzar con las reformas de la tercera generación, la Comisión presenta una visión: todos los profesionales de la salud en todos los países deberán ser entrenados para movilizar el conocimiento y comprometerse al razonamiento crítico y a una conducta ética de modo que se hagan competentes para participar en los sistemas de salud centrados en el paciente y la población como miembros activos de los equipos de salud que proveen una respuesta local y están conectados globalmente. El propósito fundamental es asegurar la cobertura universal de los servicios integrales de alta calidad que son esenciales para mejorar las oportunidades de igualdad en salud entre los países y dentro de ellos [...]

De esta manera, propuestas legislativas como las que se comentan contienen limitaciones y restricciones que coartan una formación y un ejercicio profesional en el que se tengan en cuenta las competencias de los profesionales y no, exclusivamente, el número de títulos otorgados en función de una u otra profesión. En realidad, no es el título sino su contenido y las capacidades que confiere lo que resulta relevante.

Este aspecto se encuentra en la ley estatutaria, 1751 de 2015: “por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”, revisada por la Corte Constitucional<sup>10</sup>, en la que se alude a la autonomía profesional en el marco de la autorregulación, la ética y la racionalidad científica (artículo 17).

<sup>7</sup> Cfr. <http://labspace.open.ac.uk/mod/resource/view.php?id=349567> [Acceso 16 de agosto de 2016].

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> A.A.V.V., Profesionales de la salud para el nuevo siglo: Transformando la educación para fortalecer los sistemas de salud en un mundo interdependiente, Rev. Perú Med. Exp. Salud Pública 2011, 337-41, página 338.

<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-313 de 2014, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

4. En el caso de la nefrología, como “[...] *la especialidad de la medicina que se encarga del estudio y la estructura de la función renal para el tratamiento y prevención de las enfermedades renales [...]*” (artículo 2°), las reflexiones anteriores son válidas.

## II. Comentarios específicos al articulado

Sin perjuicio de lo indicado en el apartado anterior, que cuestiona fehacientemente la iniciativa, se estima conducente realizar una serie de reflexiones en torno a sus preceptos:

1. En lo concerniente al artículo 1°, el objeto alude a la regulación de la “[...] *relación con otras especialidades [...]*” sin que ello se determine en la iniciativa. Es más, a pesar de que se anuncia la regulación de “[...] *deberes [...]*” del profesional, los mismos no son desarrollados como tampoco los “[...] *derechos [...]*” de los pacientes.

2. En torno al artículo 3°, no se vislumbra pertinente por varios motivos:

En primer lugar, actualmente las Instituciones de Educación Superior otorgan el título de médico no de médico y cirujano.

Respecto de las tres hipótesis planteadas para el ejercicio de la especialidad, es preciso manifestar que no son congruentes con los programas de educación superior que se ofrecen en nuestro país o en otros estados.

Si bien es cierto que tradicionalmente se ha exigido el título de especialista en medicina interna como requisito de admisión o ingreso para los programas de nefrología, cardiología, neumología y otros, este es un criterio cambiante, la nueva tendencia es la formación por competencias que cumplan con un programa académico (v. gr. nefrología, cardiología y similares a nivel nacional e internacional), con lo que no se exige como requisito de admisión el título de medicina interna, toda vez que dicha formación se adquiere en el programa propuesto, se trata de currículos que son más largos en tiempo y que incluyen todas las competencias del médico internista y el nefrólogo en uno solo.

Esto se refleja de alguna manera en la intención del literal b) del citado artículo, al buscar validar los títulos de nefrología sin título previo de medicina interna obtenidos en el exterior cuando existan “[...] *tratados o convenios de reciprocidad [...]*”. Tal disposición, igualmente, restringiría la posibilidad de tener como válidos los títulos de nefrología sin medicina interna, provenientes de instituciones nacionales o de instituciones extranjeras de países con los que no existan convenios o acuerdos de reconocimiento mutuo de títulos, aspecto que conllevaría un tratamiento asimétrico, sin fundamento alguno.

Por la misma línea, es preciso mencionar que los Acuerdos de Reconocimiento Mutuos de títulos por sí, no implican la convalidación automática de títulos de educación superior, razón por la cual, estos deben surtir el trámite ante el Ministerio de Educación Nacional como entidad competente.

Tampoco es conducente lo previsto en el literal c) del mencionado artículo, pues el ejercicio como especialista en nefrología se adquiere con la obtención de un título, razón por la cual no es posible que se permita el ejercicio como especialista a quien esté cursando la especialidad. Más aún, cuando los estudiantes están dentro de un proceso formativo, adquiriendo las com-

petencias, conocimientos y saberes propios de un programa de educación superior, de ahí que sería un propósito habilitar su ejercicio profesional sin haberlo culminado.

Ahora bien, frente al párrafo del artículo *sub examine*, es oportuno reseñar que este aspecto ya se encuentra regulado en el párrafo 3° del artículo 18 de la Ley 1164 de 2007, a saber:

*Al personal extranjero de salud que ingrese al país en misiones científicas o de prestación de servicios con carácter humanitario, social o investigativo, se le otorgará permiso transitorio para ejercer, por el término de duración de la misión, la cual no debe superar los seis (6) meses.*

*En casos excepcionales y debidamente demostrados el término señalado en el presente artículo podrá ser prorrogado de acuerdo con el programa a desarrollar y la reglamentación que para tal efecto se expida.*

*Este permiso será expedido directamente por el Ministerio de la Protección Social o a través de los colegios de profesionales que tengan funciones públicas delegadas de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de la Protección Social.*

En ese orden, se tiene que el párrafo del artículo tercero es contradictorio al consagrar un término de un año, lo cual no es necesario dada la modalidad de estos permisos. De igual forma, no es claro el término “[...] *visto bueno [...]*” del Ministerio de Salud y Protección Social. Aquí, es indispensable aclarar que los permisos transitorios son autorizados por esta Cartera, y su procedimiento está previsto en la Ley 1164 de 2007 y en la Circular Ministerial número 000044 de 2008.

3. En cuanto al artículo 4°, acerca del registro y autorización, limita el ejercicio profesional sobre determinadas patologías a los médicos que hayan tenido entrenamiento especializado en los términos del artículo 3° del proyecto. Es decir, tales patologías no podrían ser tratadas ni prevenidas por otros médicos.

Similar comentario debe efectuarse en relación con el artículo 8° en torno a la vinculación de especialistas cuando se tengan habilitados servicios de nefrología y, así mismo, respecto de los cargos de dirección en punto a lo establecido en el artículo 9° de la iniciativa en donde se indica que:

*[...] Los cargos de dirección y manejo orgánicamente establecidos en instituciones oficiales, seguridad social, privadas o de utilidad común relacionados en el área específica de la Nefrología, serán desempeñados únicamente por médicos especializados en Nefrología.*

Con ello se excluye a los restantes profesionales de la salud.

Sin perjuicio de lo que se ha anunciado y acorde con la temática que se viene desarrollando, debe señalarse que solo tomando la información de la situación de la enfermedad renal crónica en Colombia, proveniente de la Cuenta de Alto Costo para el año 2014, se indica que 2.827.129 pacientes han sido diagnosticados con hipertensión arterial, 801.101 corresponden a paciente diabéticos y, en lo que tiene que con pacientes que padecen de enfermedad renal crónica, se han reportado 3.055.568 de casos, un 15% de los cuales han sido descartados, un 25% se encuentran confirmados en alguno

de los estadios y 60% son casos no estudiados<sup>11</sup>. Aun así, y tomando sólo un 25% de los mismos, se llega a 763.892 pacientes, lo que constituye una cifra representativa que plantea retos en materia de oportunidad y calidad en la atención, tal y como lo previene la Sentencia T-421 de 2015<sup>12</sup>.

Igualmente, es preciso advertir que el registro y autorización del ejercicio profesional, sólo se realiza sobre los profesionales que ya cuenten con un título, por lo que no aplicaría la tercera hipótesis del artículo 3° referenciado. Por otra parte, la inscripción y actualización en el Registro Único del Talento Humano en Salud, ya se encuentra regulado en la Ley 1164 de 2007 y en el Decreto número 4192 de 2010 incorporado en el Decreto número 780 de 2016: “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social*”, de ahí que no se requiera ley adicional.

4. En lo atinente al artículo 5°, no es conveniente definir por ley los perfiles profesionales, toda vez que estos son cambiantes y se ajustan a los requerimientos socioeconómicos en distintos momentos.

Apreciación análoga aplica para el artículo 6° puesto que no resulta acertado definir por ley las modalidades de ejercicio, las cuales pueden variar conforme a las distintas condiciones externas, además plantea un problema de técnica normativa.

5. En cuanto al artículo 7°, cabe mencionar que los derechos de los trabajadores cualquiera que sea su área están regulados en normas como el Código Sustantivo del Trabajo y otras disposiciones de carácter laboral por lo que no es necesario incluir normas específicas diferentes. Esto está ratificado en el artículo 18 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015.

6. En lo concerniente a los artículos 4°, 8° a 10, las observaciones plasmadas en los puntos 1 a 4, se hacen extensivas. Debe agregarse que la obligación de los cargos de dirección y manejo de las instituciones públicas y privadas relacionadas de manera específica con la Nefrología resulta una exigencia que desborda el ámbito propio de las actividades gerenciales o de manejo que no implican, directamente, la realización de actividades de prestación del servicio de salud. En punto a los gerentes o funcionarios de dirección y manejo de las Empresas Sociales del Estado sería tanto como agregar un requisito adicional para los mismos y, además, abrir la puerta para que ello ocurra en otras especialidades o subespecialidades, sin una justificación muy clara.

7. Se está en desacuerdo con lo previsto en los artículos 10 y 13 del proyecto, en la medida que son consecuencia de la limitación en el ejercicio profesional.

Es preciso recordar que el parágrafo 2° del artículo 18 de la Ley 1164 de 2007, contempló por una sola vez, de un término de 3 años para acreditar las competencias propias de especialidades, subespecialidades y ocupaciones del área de la salud, a saber: “[...] *Quienes a la vigencia de la presente ley se encuentren ejerciendo competencias propias de especialidades, subespecialidades y ocupaciones del área de la salud sin el título o*

*certificado correspondiente, contarán por una sola vez con un período de tres años para acreditar la norma de competencia académica correspondiente expedida por una institución legalmente reconocida por el Estado*”.

Bajo ese entendido, no es lógico brindar un nuevo término cuando a la fecha no deben existir nefrólogos sin título que acrediten su formación.

8. Sobre los artículos 11 y 12, no es clara la razón por la cual se busca otorgar un carácter especial a la Asociación Colombiana de Nefrología, puesto que existen otras entidades, como lo es la Federación de Nefrología que podría ostentar dicha calidad. De igual forma, no es conveniente atribuir funciones de vigilancia propias de otros organismos de control.

Es más, el proyecto no detalla cómo se constituye ni cómo se desplegaría su labor de asesoría, *inter alia*.

9. En cuanto al artículo 13, se estima que este aspecto ya está regulado de conformidad con los dispositivos que hacen parte del ordenamiento jurídico *v. gr.* Código Penal, Código de Ética Médica, etc., por lo que resulta inconveniente crear un nuevo precepto. Esta perspectiva se hace extensiva al artículo 14.

10. Se advierte, adicionalmente, que el artículo 15 realiza una referencia inapropiada al Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio de Salud y Protección Social en virtud del Decreto-ley 4107 de 2011. Así mismo, en dicho artículo el proyecto alude a la Sociedad Colombiana de Nefrología, con lo cual se genera la duda alrededor de la labor de asesoría de la Asociación cuando, de manera particular y en lo que corresponde a las guías de práctica clínica y protocolos de manejo, es la Sociedad Colombiana de Nefrología la que se indica como asesora del Ministerio en esa materia.

Sobre el particular, es preciso resaltar que actualmente ya existen Guías recomendadas, las cuales si bien no son de obligatorio cumplimiento, son directrices con metodologías definidas e implementadas.

11. En lo que tiene que ver con el artículo 16, la remisión abierta a las normas generales para el ejercicio de las profesiones de la salud puede resultar equívoca ya que además de la Ley 1164 de 2007, se han expedido varias disposiciones tendientes a regular el ejercicio de una profesión o actividad en salud e inclusive desarrollando los puntos relativos a las sanciones que sean viables para. Por lo tanto, no es acertado un precepto de tales características dado que no otorga certeza respecto de la normatividad a la cual debe realizarse la remisión, más bien abre espacio a ambigüedades y vaguedades que, en materia de sanciones, por ejemplo, son altamente restrictivas y no admiten analogía.

### III. Conclusión

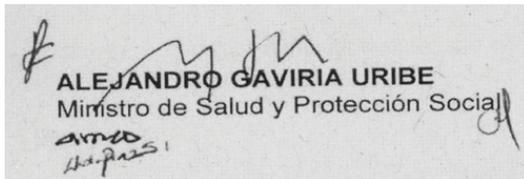
En ese orden, se tiene que la propuesta *sub examine* continua la fisura de acuerdo al esquema previsto en la Ley 1164 de 2007 a la vez que puede atentar contra la resolutivez del Sistema y, por ende, afectar el acceso a la salud de la población, así como el ejercicio de otras profesiones, en la medida en que exige un determinado título para la prestación de un servicio de salud sin tener en cuenta la competencia del profesional para prestar asistencia del caso. Ello conduce a que no sólo sea inconveniente sino, además, **CONTRARIO A NUESTRO ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL**, en cuanto transgrede el derecho fundamental a la salud.

11 Cuenta de Alto Costo, *Situación de la enfermedad renal crónica en Colombia*, Bogotá, D. C., 2014, páginas 28 y 37.

12 **CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia T-421 de 6 de julio de 2014, M. P. Myriam Ávila Roldán.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,



ALEJANDRO GAVIRIA URIBE  
Ministro de Salud y Protección Social

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE  
LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los seis (6) del mes de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones:

**Propuesta de:** Ministerio de Salud y Protección Social

**Refrendado por:** Alejandro Gaviria Uribe

### Al Proyecto de ley número 39 de 2016 Senado

**Título del proyecto:** *por medio de la cual se reglamenta la especialidad médica de la Nefrología y se dictan otras disposiciones.*

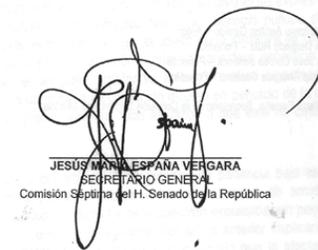
**Número de folios:** diecinueve (19)

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** seis (6) de septiembre de 2016.

**Hora:** 3:20 p. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

## PROPUESTAS

### PROPUESTA DE LA ALIANZA NACIONAL DE PENSIONADOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 170 DE 2016 SENADO, 062 DE 2015 CÁMARA

*por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.*

### AUDIENCIA PÚBLICA EN LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

PARTICIPACIÓN DE DARÍO HERNÁN VALENCIA FIGUEROA, COORDINADOR NACIONAL-ANP

BOGOTÁ, MARTES 6 DE SEPTIEMBRE DE 2016

Tema: **PROYECTO DE LEY NÚMERO 170 DE 2016 SENADO**

#### A-ANTECEDENTES:

**1-22 DE AGOSTO DE 2014-PROPUESTAS PARA EL ESTADO-** Publicada en el periódico *El País* de Santiago de Cali. El gobierno tiene opciones para financiar el presupuesto nacional sin tocar a los pensionados.

**OBJETIVO:** Ante declaraciones del Ministro de Hacienda y de ANIF, (poner a tributar a los pensionados) mostrar nuevas alternativas posibles de financiar a la nación y así no afectar a los pensionados colombianos.

**2-6 DE JUNIO DE 2015-Propuesta para incrementarlas fuentes de financiación** para que el Estado reconozca y pague con Equidad, la disminución del 12 al 4% del aporte en salud de los pensionados colombianos y paralelamente se logre el equilibrio financiero de los Planes de Desarrollo del País.

**OBJETIVO:** Defender el Proyecto de ley número 183 de 2014 Cámara pues adolecía de justificación financiera. Documento inmerso en el documento que la

Alianza Nacional de Pensionados presentó al Gobierno nacional y a algunos congresistas a raíz de la culminación de la Marcha por la Dignidad y la Unidad de los Pensionados y Adultos Mayores el 18 de junio de 2015 en la Plaza Bolívar de Bogotá.

#### 3-DETRIMENTO DE LA MESA DA PENSIONAL

El pensionado colombiano recibe una mesada real de tan solo el 66.42% de lo que eran sus ingresos reales como trabajador y esto sin tener en cuenta la disminución que implica el cálculo del Ingreso Base de Liquidación (IBL) que constituye un promedio de los 10 últimos años de vida laboral.

Adicional a este detrimento se suma la incidencia adicional de algunos trabajadores que no les tomaron en cuenta los factores extralegales. Así mismo se agrega el impacto por el reajuste anual con el IPC del año precedente y no con el incremento decretado para el SML. Aplicando el principio de la favorabilidad se debería incrementar con la variable más favorable entre el IPC y el aumento del SML.

#### B-OBJETIVO

**Lograr incidir en el fortalecimiento del Proyecto de ley número 170 de 2016 Senado para que este se convierta en ley de la República con el fin de que el Estado cumpla con los principios de Equidad, el respeto por la dignidad humana, la solidaridad de las personas y la prevalencia del interés general; de forma que esta iniciativa hecha realidad beneficie a 2 millones de pensionados.**

**C-¿CÓMO SE CUMPLE ESTE OBJETIVO?**  
Con base en el Documento del 28 de julio de 2015: **APOORTE DE EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PARA APOYAR AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 008 DE 2015 CÁMARA, por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados**”, para que sea analizado y evaluado

para enriquecer el Proyecto de ley número 170 de 2016 Senado con iniciativas que tengan la factibilidad de ser incluidas en las ponencias de los debates tanto de la Comisión Séptima como de la Plenaria del Senado y que permitan hacer viable la aprobación del proyecto de ley y que exista la posibilidad de lograr el equilibrio financiero de los Presupuestos y de los Planes Nacionales.

#### INICIATIVAS del Documento:

**1-Constitución Política de Colombia:** Artículos 48, 53, 58, 363 “*El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad*”.

**2-Acuerdo del Comité Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales** del 31 de diciembre de 2013, firmado por el Presidente de la República, doctor Juan Manuel Santos, por el Ministro del Trabajo, los representantes de los gremios, de las Centrales Obreras y de los Pensionados y donde textualmente se dice en el numeral 4: “La solicitud de la Confederación Democrática de Pensionados y de las Centrales Obreras de eliminar el aporte obligatorio de salud para la población pensionada ...”.

**3-El Acto Legislativo número 03 del 1º de julio de 2011** El párrafo del artículo 1º textualmente dice: “*Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva*”.

**4-El Pilar de la Equidad**, definido por el Presidente, doctor Juan Manuel Santos Calderón, como uno de los Tres Pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y que es ley de la República (Ley 1753 del 9 de junio de 2015). Equidad para Todos.

De acuerdo con el **artículo 7º de la Ley 819 de 2003** Análisis del impacto fiscal de las normas (proyectos de ley, ordenanzas o acuerdos) que ordenen gastos o que otorguen beneficios deberá hacerse explícito y ser compatible con el marco fiscal del mediano plazo. Por ello en la exposición de motivos deben incluirse los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada por el financiamiento de dicho costo.

Por ello, se presentan algunas alternativas para Justificar y Viabilizar Financieramente este proyecto de ley que estamos poniendo en consideración.

**5-Recursos del Estado. Superávit en los balances territoriales** de los últimos 7 años era de 8.9 billones más 2.4 billones en regalías pendientes por ejecutar arrojaban 11.3 billones cifra casi igual al recaudo anual esperado por la reforma tributaria que aprobó el Congreso en el 2014. La Directora de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, doctora Ana Lucía Villa, explicó: que “hay un problema claro de planeación del gasto y de coordinación entre el gobierno central y los entes territoriales”. Así pues, simplemente estableciendo una Estrategia de Coordinación Institucional, el problema podría ser superado.

**6-Tasas sobre las grandes fortunas. Impuesto a los dividendos personales.** Divulgada en el periódico *El País* el 22 de agosto de 2014 y que en diciembre de 2015 fue propuesta por la OCDE a la comisión de expertos que diseñaron la reforma tributaria estructural

que promoverá Equidad y Competitividad en Colombia.

**7-Analizar beneficios con impuestos a las multinacionales.** Entre el 2002 y 2010 se generaron contratos a 15 años para algunos inversionistas extranjeros que les producen descuentos por confianza inversionista, pero la clase media si sufrió impactos impositivos. Habría que analizar de qué manera se podría colocar algunos Impuestos para lograr beneficios que permitan favorecer al Estado en mermar el hueco fiscal.

**8-Multas a los Mayores Contaminadores del País.** Si por cada tonelada de CO<sub>2</sub> que emite Colombia a la atmósfera se pagarán 10 dólares, se recaudaría en un año, entre 890.000 y 1 millón de dólares. Ese cálculo tiene como fuente de información el Centro de Análisis de Información sobre CO<sub>2</sub>, División de Ciencias Ambientales del Laboratorio Nacional de Oak Ridge, Tenn, EU., del Banco Mundial. Méjico cobra 18 dólares, por cada tonelada.

Esta alternativa es coherente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Proyecto Mundial con metas al 2030, que se estableció en septiembre de 2015 en la Organización de Naciones Unidas y que Colombia suscribió y está comprometida. También esta iniciativa fue propuesta en agosto del 2014 y la OCDE la recomendó a los expertos de la reforma tributaria estructural en diciembre 2015.

**9-Impuestos a las Transacciones Financieras Internacionales.** Así como en algunas Naciones existe este impuesto, Colombia podría evitar la volatilidad de las transacciones financieras, en especial, los capitales golondrina, colocando medidas impositivas. Es necesario estructurar esta alternativa para Colombia.

**10-Impuesto a las Ganancias de los Bancos y Corporaciones Financieras**

**11-Contrarrestando Tres de las Causas Estructurales que han generado los males estructurales de Colombia,** obtendremos más recursos. Estas causas son: La Corrupción, la mala Distribución del Ingreso o Riqueza y el Desempleo. Ellas han generado graves consecuencias tales como la inequidad, la pobreza, la exclusión, el bajo bienestar. No existen Políticas de Estado, para contrarrestar las tres causas mencionadas. Proponemos, con el apoyo del Sector Privado, del Gobierno y la Cooperación internacional, traer al país expertos de nivel mundial muy reconocidos por su experiencia e implementación exitosa en otros países para que orienten al país con soluciones estructurales en Colombia.

Por todo lo anterior nuestra propuesta busca lograr una MESADA PENSIONAL cuyo Sistema Pensional le garantice a todos los pensionados colombianos un ingreso digno durante su vejez y simultáneamente intenta darle sanidad financiera al Sistema Pensional y a los Planes de Desarrollo con nuevas fuentes para su financiación. De otro lado favorece el no tributo a las pensiones.

Cordialmente,

Cordialmente,

DARIO HERNAN VALENCIA FIGUEROA

COORDINADOR NACIONAL DE LA ALIANZA NACIONAL DE PENSIONADOS

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE  
LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los seis (6) del mes de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones:

**Propuesta de:** Alianza Nacional de Pensionados (ANP)

**Refrendado por:** Darío Hernán Valencia Figueroa

**Al Proyecto de ley número 170 de 2016 Senado, 062 de 2015 Cámara (acumulado con el Proyecto de ley número 008 de 2015 Cámara)**

**Título del proyecto:** *por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.*

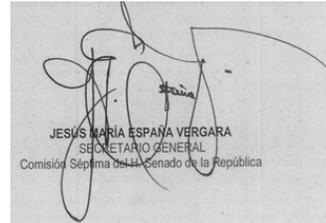
**Número de folios:** dos (2)

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** seis (6) de septiembre de 2016.

**Hora:** 1:17 p. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARIA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del Senado de la República

## CONSTANCIAS

### CONSTANCIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 170 DE 2016 SENADO

*por la cual se modifica la cotización mensual del régimen contributivo de salud de los pensionados.*

Bogotá, D. C., 6 de septiembre de 2016

#### CONSTANCIA

Ante la Comisión Séptima de Senado, expongo esta constancia en relación con el Proyecto de ley número 170 de 2016 Senado, *por la cual se modifica la cotización mensual del régimen contributivo de salud de los pensionados*, solicitando el debate y aprobación de esta iniciativa legislativa que es de suma importancia para la población pensionada de Colombia.

El mencionado proyecto busca una justicia distributiva a los pensionados y adultos mayores de Colombia. La injusticia actual radica en que al pensionado se le descuenta directamente de su pensión el 123 por concepto de aporte al Sistema de Seguridad Social en Salud, es decir, un 83 más que cuando era empleado, dado que en tal condición, se le descontaba solo un 43 para porte de salud y el empleador aportaba el 83 restante. En reformas tributarias recientes, los empleadores en muchos casos no contribuyen con el aporte patronal, haciendo la brecha de injusticia más grande, donde los pensionados pagan por el empleador (sin tenerlo) y como trabajador (sin existir contrato de trabajo).

Esta reivindicación de los pensionados, que ya tuvo sus dos primeros debates, siendo aprobada en Comisión y Plenaria de la Cámara de Representantes, fue asentada por el Presidente Juan Manuel Santos en su última campaña presidencial en la que salió reelecto. De esto hay registros filmicos y escritos, como por ejemplo la intervención del 6 junio de 2014 publicado en la página web de la Presidencia de la República en un evento con pensionados del país, en la cual destacó por las siguientes palabras del mandatario:

*“Y hay algo que yo me comprometí y que quiero anunciarles a ustedes el día de hoy: sé que un anhelo de todos los pensionados es que se reduzca la contribución a la salud, hay un proyecto de ley en el Congreso de la República y yo voy a apoyar ese proyecto de ley.*

*Eso en plata blanca quiere decir que se aumenta el ingreso, porque se reduce la contribución y se aumenta el ingreso.*

*Hemos hecho también un gran esfuerzo para agilizar, para arreglar el sistema. Ustedes han sido las víctimas de un sistema lleno de dificultades, de obstáculos, de burocracias, inclusive de corrupción”<sup>1</sup>.*

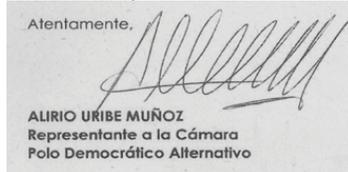
Este compromiso del señor Presidente, difiere de lo afirmado por su Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas Santamaría, que en concepto desfavorable al proyecto remitido a esta corporación, sustenta que los pensionados deben pagar más por el principio de solidaridad en la seguridad social (artículo 48 de la Constitución Política). Es decir, ¿hay que buscar en la solidaridad de los pensionados la justificación para el equilibrio financiero de los fondos de pensiones y Empresas Prestadoras de Salud (EPS), que rentan con los recursos de los colombianos? De la misma forma, vale preguntarse ¿será que debe ser a través de la solidaridad de los pensionados que se deben cubrir las gabelas tributarias que reciben los grandes empresarios mineros, petroleros y de otros tantos sectores que de solidaridad saben poco pero si de explotar nuestros recursos y obtener grandes ganancias con bajas retribuciones al Estado?

Esta lectura jurídica de la iniciativa que hace el Ministerio de Hacienda, que no se hace para la política tributaria regresiva del país, no tiene justificación sino a partir de la sostenibilidad fiscal, que es otro argumento (reiterado a la saciedad a las distintas iniciativas del Congreso) esgrimido por el Ministerio de Hacienda. Y en tal sentido, solo baste señalar que no puede ser que ante tal compromiso del máximo jefe del gobierno con los pensionados del país, no se haya tomado como parte de la programación macroeconómica y por ende hacer parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo, pues tal alusión a la afectación de las finanzas públicas, tendría que ver con un problema de coordinación entre el Presidente de la República y el Ministerio de Hacienda, problema del que no tienen que pagar los pensionados del país.

<sup>1</sup> Tomado de: [http://wsp.residencia.gov.co/Prensa/2014/Junio/Paginas/20140606\\_08-Palabras-del-Presidente-Santos-durante-un-evento-con-pensionados-del-pais.aspx](http://wsp.residencia.gov.co/Prensa/2014/Junio/Paginas/20140606_08-Palabras-del-Presidente-Santos-durante-un-evento-con-pensionados-del-pais.aspx) (revisado por última vez: 11 de junio de 2015, hora: 8:32 a. m.).

A lo dicho anteriormente, cabe mencionar que los pensionados y pensionadas de Colombia -algunos reunidos aquí presente- le han hecho seguimiento a la iniciativa desde su radicación en el Congreso de la República y hoy le solicitan con un sinnúmero de firmas a esta Comisión que debata y apruebe el presente proyecto, pues como lo señalé al principio es una reivindicación de justicia distributiva con los pensionados de Colombia.

Atentamente,



COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE  
LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los seis (6) del mes de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones:

**Propuesta de:** Constancia

**Refrendado por:** Alirio Uribe Muñoz

**Al Proyecto de ley número 170 de 2016 Senado, 062 de 2015 Cámara (acumulado con el Proyecto de ley número 008 de 2015 Cámara)**

**Título del proyecto:** *por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.*

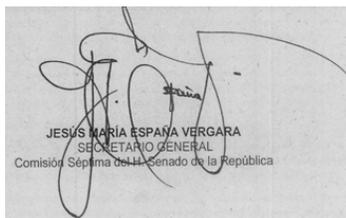
**Número de folios:** tres (3)

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** seis (6) de septiembre de 2016.

**Hora:** 1:17 p. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la ley 1431 de 2011.

El Secretario,



**CONTENIDO**

Gaceta número 719 - Miércoles, 7 de septiembre de 2016  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
LEYES SANCIONADAS Págs.

Ley 1808 de 2016 (septiembre 6), por medio de la cual la Nación rinde honores a la memoria del periodista Enrique Santos Castillo. .... 1

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de acto legislativo número 05 de 2016 Senado, por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los Miembros del Congreso de la República. .... 2

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 15 de 2016 Senado, por la cual se modifica el Régimen de Seguridad Social de los Educadores. .... 6

Ponencia positiva para primer debate pliego de modificaciones y texto propuesto proyecto de ley número 26 de 2016 Senado, por la cual se modifica el artículo 21 y el artículo 23 del Decreto número 1791 de 2000. .... 9

Ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 52 de 2016 Senado, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y se dictan otras disposiciones. .... 12

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 85 de 2016 Senado, por la cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas. .... 15

CONCEPTOS JURIDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al proyecto de ley número 39 de 2016 Senado, por medio de la cual se reglamenta la especialidad médica de la Nefrología y se dictan otras disposiciones. .... 18

PROPUESTAS

Propuesta de Alianza Nacional de Pensionados al proyecto de ley número 170 de 2016 Senado, 062 de 2015 Cámara, por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados. .... 25

CONSTANCIAS

Constancia al proyecto de ley número 170 de 2016 Senado, por la cual se modifica la cotización mensual del régimen contributivo de salud de los pensionados. .... 27