



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 419

Bogotá, D. C., jueves, 1º de junio de 2017

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 202 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual la nación se asocia a la exaltación de la obra artística de la Maestra Cecilia Vargas Muñoz por sus aportes a la cultura colombiana.*

Bogotá, D. C., 31 mayo de 2017

Doctor

JAIME DURÁN BARRERA

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 202 de 2016 Senado.**

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que me hizo como ponente y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 202 de 2016 Senado, *por medio de la cual la nación se asocia a la exaltación de la obra artística de la Maestra Cecilia Vargas Muñoz por sus aportes a la cultura colombiana.*

#### 1. Consideraciones generales

La ley de honores que se presenta para debate en la comisión del Senado busca exaltar la obra artística de la maestra Cecilia Vargas Muñoz por sus aportes culturales.

La cultura laboyana se ha logrado consolidar de cierta manera por el trabajo artesanal en arcilla. La cerámica es parte de la identidad cultural en el Huila, sin duda alguna esta se ha desarrollado aceleradamente en Pitalito desde mediados del siglo XX con posterior

expansión a San Agustín<sup>1</sup>. En este orden de ideas es importante mencionar la importancia artesanal de la familia Vargas no solo para el departamento del Huila sino del país.

Cecilia Vargas, es oriunda del departamento del Huila y es en Pitalito, su ciudad natal, donde se encuentra ubicado su taller de arcilla, en este taller la maestra Cecilia Vargas ha rendido un homenaje a aquellos vehículos que representan una gran fracción de la cultura colombiana. Es por esto que La Chiva, se ha logrado posicionar como uno de los objetos de “recuerdo” preferidos por los turistas extranjeros.

La chiva tiene sus inicios en una creación de la Maestra Cecilia Vargas que realizó para sus hijos como objeto de diversión, sin pensar que lograría convertirse en un icono de la sociedad colombiana. Para la Maestra Cecilia el éxito de la chiva radica en el hecho que es una representación del país “Que muestra la diversidad de la sociedad colombiana y las principales virtudes de sus comunidades campesinas: alegría, fraternidad, confianza y tolerancia”<sup>2</sup>.

Originalmente fueron once chivas, todas ellas en gran formato, que a manera de patrones de identidad que resumen el vivir y el sentir de cada una de nuestras regiones<sup>3</sup>. Con posterioridad las chivas se multiplicaron y así los artesanos que las producían.

Mediante resolución del año 1979, quedó inscrita la *Chiva o Bus Mixto* en el Libro 5, Tomo 2 de Pinturas, Dibujos, Fotos y Diseños, teniéndose en adelante, para los efectos de registro de propiedad intelectual como autora de la obra, a la maestra

<sup>1</sup> Identidad construida con el Barro. Gerardo Aldana García. [www.huila.gov.co/.../74-oficios-artesanales.html?...identidad-construida-con-el-barro](http://www.huila.gov.co/.../74-oficios-artesanales.html?...identidad-construida-con-el-barro)

<sup>2</sup> Artesanías de Colombia S. A., [http://www.artesaniadescolombia.com.co/PortalAC/C\\_noticias/cecilia-vargas-identidad-nacional-hecha-en-barro\\_828](http://www.artesaniadescolombia.com.co/PortalAC/C_noticias/cecilia-vargas-identidad-nacional-hecha-en-barro_828), consultado el 20 de febrero 2017.

<sup>3</sup> [http://laplumaaherida.blogspot.com.co/2015/02/cecilia-vargas-y-sus-chivas-multicolores.html#.V5Ep2\\_nhDes](http://laplumaaherida.blogspot.com.co/2015/02/cecilia-vargas-y-sus-chivas-multicolores.html#.V5Ep2_nhDes)

Cecilia Vargas Muñoz. Así mismo en la Resolución 23889 de 2017, la Superintendencia de Industria y Comercio entregó la denominación de origen a la chiva de Pitalito<sup>4</sup>.

De los patrones originales se han hecho diferentes copias que se han comercializado por todo el mundo, muestra de esto es que es un objeto fácil de encontrar en París, Londres, Madrid.

Por lo anterior esta iniciativa pretende reconocer el valioso aporte y noble oficio de la maestra Cecilia Vargas a la cultura colombiana, además se pretende que esta obra de arte siga logrando fortalecerse a nivel internacional.

## 2. Antecedentes del proyecto

Esta es una iniciativa parlamentaria de autoría del Senador Rodrigo Villalba Mosquera y la Representante Flora Perdomo Andrade.

En este contexto, El proyecto se presenta a la comisión Segunda del Senado para su respectivo estudio y debate.

## 3. Marco Normativo

En primera instancia, vale la pena hacer alusión a lo estipulado en el artículo 150 de la Constitución Política, que en el numeral 15 establece que Corresponde al Congreso de la República a través de las leyes “Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la Patria”<sup>5</sup>. En este mismo sentido, según lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-817 de 2011, la ley de honores está sometida a unos límites constitucionales que son propios de las normas que produce el legislador, por lo cual estas no pueden ser utilizadas como instrumento para no reconocer las reglas superiores y orgánicas, así mismo enfatiza que el Congreso debe decretar la ley de honores dentro de “*parámetros de prudencia, proporcionalidad y razonabilidad y con respeto de los preceptos constitucionales*”<sup>6</sup>.

Adicionalmente, la misma Sentencia define que “*La naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución*”<sup>7</sup>.

En el mismo sentido, el artículo 70 de la Constitución Política establece que el Estado debe promover y fomentar la cultura. Así mismo, precisa que:

*“El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadada-*

*nos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios”*<sup>8</sup>.

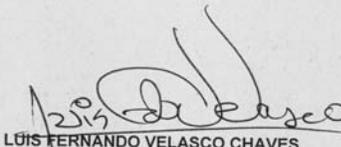
Por lo tanto, el proyecto de ley se ajusta a la normatividad y a lo enunciado por la Honorable Corte Constitucional, con relación a las leyes de honores que en este caso particular busca la exaltación de la obra artística de la maestra Cecilia Vargas.

Así mismo, como se mencionó con antelación el proyecto de ley se fundamenta en lo expuesto en la Constitución en el artículo 70.

“El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación”.

Con base en lo anterior, es preciso afirmar que el Proyecto de Ley se ajusta al ordenamiento jurídico.



LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES  
Senador de la República

## Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicito a la Honorable Comisión Segunda dar primer debate al Proyecto de ley número 202 de 2016 Senado, *por medio de la cual la nación se asocia a la exaltación de la obra artística de la Maestra Cecilia Vargas Muñoz por sus aportes a la cultura colombiana*, según texto propuesto.

Atentamente,

Atentamente,



LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES  
Senador de la República

## TEXTO PROPUESTO

*por medio de la cual la Nación se asocia a la exaltación de la obra artística de la Maestra Cecilia Vargas Muñoz por sus aportes a la cultura colombiana”*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** La Nación se asocia a la exaltación de la obra artística, de la Maestra huilense Cecilia Vargas Muñoz y reconoce la importancia de su obra dentro de

<sup>8</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> Huila tiene su quinta denominación de origen: la chiva de Pitalito, consultado el 16 de mayo de 2017, en línea <http://www.opanoticias.com/huila-tiene-su-quinta-denominacion-C3%B3n-de-origen-la-chiva-de-pitalito%3Dfb>

<sup>5</sup> Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 150.

<sup>6</sup> Sentencia C-817 de 2011, en línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-817-11.htm>. Consultado el 27 de noviembre de 2014.

<sup>7</sup> Sentencia C-817/11, en línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-817-11.htm>. Consultado el 27 de noviembre de 2014.

la identidad cultural colombiana por su valor y remembranza nacional e internacional.

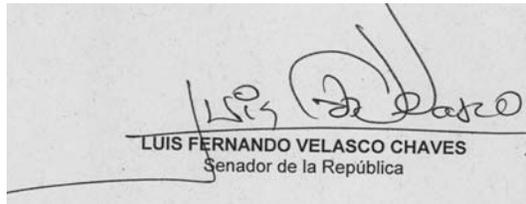
**Artículo 2º.** En homenaje público a la maestra Cecilia Vargas Muñoz y coincidiendo el bicentenario del municipio de Pitalito Huila, lugar de su natalicio, decretase el año 2018-2019 por parte del Ministerio de Cultura, como año homenaje a Cecilia Vargas Muñoz y su obra.

**Artículo 3º.** Autorícese al Gobierno nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, apropiar y/o reasignar los recursos y determinar lo pertinente para la emisión de sellos postales que honren la obra de la Maestra huilense Cecilia Vargas Muñoz, durante el bicentenario del municipio de Pitalito en el Huila. El número de estampillas a emitir será determinado por la autoridad competente.

**Artículo 4º.** Ordénese a las autoridades de Transporte y Tránsito Nacional para que en adelante, el anillo turístico del sur que intercomunica a los sitios turísticos más emblemáticos del sur del Huila, ubicados en los municipios de San Agustín, Pitalito, Isnos y Salado blanco, se denomine "La Ruta de la Chiva".

**Artículo 5º.** Los artículos contenidos en la presente ley responden a un interés cultural de la Nación y no tendrán efectos y/o afectará los derechos de los titulares de las obras creadas por la Maestra Cecilia Vargas.

**Artículo 6º. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su publicación.



LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES  
Senador de la República

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 122 DE 2016 CÁMARA, 254 DE 2017 SENADO**

por medio de la cual se modifica la Ley 426 de 1998.

Bogotá, D. C., junio 1º de 2017

Doctor

FERNANDO TAMAYO TAMAYO

Presidente

Comisión Tercera

Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 122 de 2016 Cámara, 254 de 2017 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 426 de 1998.**

Respetado Presidente:

Cumpliendo con la designación que me hiciera la mesa directiva de la Comisión Tercera del Senado de la República y con la Ley 5ª de 1992, presento **Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 122 de 2016 Cámara, 254 de 2017 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 426 de 1998.**

En esta iniciativa los honorables Senadores Carlos Felipe Mejía Mejía, Mauricio Lizcano Arango, Luis Emilio Sierra Grajales, Luis Fernando Duque García, Juan Carlos Restrepo Escobar, Carlos Enrique Soto Jaramillo, Juan Samy Merheg Marín buscan ampliar la emisión de la Estampilla Universidad de Caldas, Universidad Nacional con sede en Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira para el desarrollo del Eje Cafetero hacia el tercer milenio, hasta por suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000) al momento de la aprobación de la presente ley.

En sesiones de 1º de noviembre de 2016 y 13 de diciembre de 2016, fue aprobado en primer debate con modificaciones en sesión conjunta de las Comisiones Terceras de Cámara de Representantes y Senado de la República realizada el 26 de octubre de 2016 y en la sesión ordinaria realizada el 16 de noviembre de 2016. El 28 de febrero de 2017 es nuevamente designado como ponente el honorable Representante Pierre García Jacquier para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes. El 16 de mayo de 2017 fue aprobado en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes con modificaciones.

**Fundamentos constitucionales:**

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes

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

La Constitución Política, resalta la autonomía de la que gozan los entes territoriales, el cual proporciona dentro de sus funciones la facultad de crear y sobre todo de administrar tributos de tipo territorial de conformidad en lo establecido en la ley, dicho mandato está relacionado con el poder impositivo condicionado por la Carta Política que termina siendo un mandato legal:

**Artículo 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. .

**Artículo 300.** Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.

El Congreso de la República, es un organismo de representación popular, quien autoriza a las Asambleas Departamentales la emisión de tributos, fortaleciendo la seguridad jurídica y dándole aplicabilidad al principio de legalidad tributaria, siendo así necesario tener en cuenta el siguiente artículo:

**Artículo 338.** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos

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

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

**Fundamentos Legales:**

El Reglamento del Congreso de la República de Colombia (Ley 5ª de 1992), regula el origen de los proyectos, en Cámara corresponden los referentes a los tributos y presupuestos de rentas y gastos, que es el caso del proyecto de ley en trámite.

**Artículo 143. Cámaras de origen.** Los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos serán presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes, mientras que los de relaciones internacionales lo serán en el Senado.

**Artículo 140. Iniciativa legislativa.** Modificado por el artículo 13, Ley 974 de 2005. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

**Consideraciones de la ponencia**

El 13 de enero de 1998 se expidió la Ley 426 de 1998, la cual autoriza a las Asambleas Departamentales de Caldas y de Risaralda, para que ordenen la emisión de la Estampilla “Universidad de Caldas y Universidad Nacional sede Manizales y a la Universidad Tecnológica de Pereira”, cuyo producto se destinará para la inversión y mantenimiento en la planta física, escenarios deportivos, instrumentos musicales, dotación, compra y mantenimiento de equipos requeridos y necesarios para desarrollar en estas Universidades nuevas tecnologías en las áreas de: Biotecnología, nuevos materiales, microelectrónica, informática, sistema de información, comunicaciones, robótica, dotación de bibliotecas, laboratorios, educación a distancia y demás elementos y bienes de infraestructura que requieran estos centros de educación superior.

Esta ley ha permitido importantes avances en el desarrollo de estas universidades, en el proceso de formación de sus estudiantes, en elementos y bienes de infraestructura, ampliación y adecuación de sedes, en dotación tecnológica, de bibliotecas, laboratorios, desarrollo de educación a distancia, en biotecnología, microelectrónica, informática, sistemas de información, comunicaciones, robótica, así como el apoyo y fomento proyectos de investigación y de desarrollo académico.

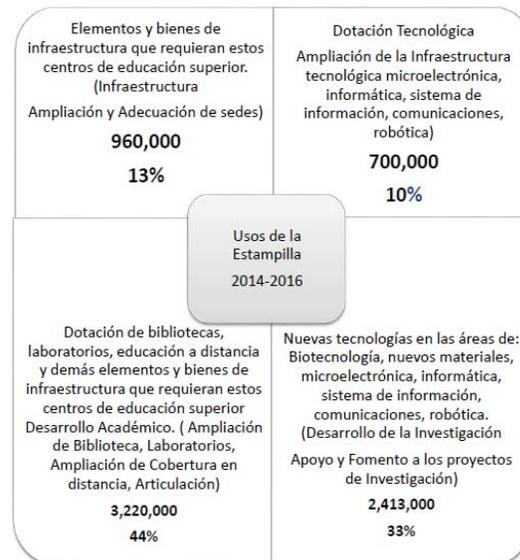
Como demostración, a continuación se presenta un resumen detallado de la forma en que las Universidades han adelantado las inversiones producto de esta ley y los logros correspondientes.

**UNIVERSIDAD DE CALDAS**

**Recursos estampilla      PRESUPUESTO**  
**Recaudo histórico 1998-2016      Valores en Miles de Pesos**

AÑO	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	OTROS DE CUENTOS	TOTAL	DEFLACTOR	PESOS CONSTANTES del año 1998
1.998			60.957	60.957	1,000	60.957
1.999	303.551	518.385		821.936	1,092	752.482
2.000	184.865	551.616		736.481	1,188	619.998
2.001	117.303	490.888		608.191	1,279	475.614
2.002	262.803	401.251		664.054	1,368	485.372
2.003	255.679	403.977		659.656	1,457	452.773
2.004	187.211	730.000		917.211	1,537	596.732
2.005	225.635	725.948		951.583	1,612	590.457
2.006	206.140	1.160.163	128.150	1.494.453	1,684	887.546
2.007	392.298	1.465.068	196.173	2.053.539	1,780	1.153.925
2.008	634.254	2.132.085	233.371	2.999.710	1,916	1.565.523
2.009	592.647	2.577.004	317.199	3.486.850	1,954	1.784.075
2.010	1.079.235	4.337.538	16.130	5.432.903	2,016	2.694.377
2.011	715.782	2.865.786	196.429	3.777.997	2,092	1.806.274
2.012	1.008.449	2.538.225	418.172	3.964.846	2,143	1.850.456
2.013	807.019	1.165.577	319.210	2.291.806	2,184	1.049.266
2.014	1.212.288	1.389.500	136.708	2.738.495	2,264	1.209.508
2.015	1.343.184	1.046.921	163.851	2.553.956	2,417	1.056.479
2.016	484.905	473.915	68.415	1.027.235	2,442	420.723
<b>TOTAL</b>	<b>10.013.246</b>	<b>25.034.804</b>	<b>2.193.809</b>	<b>37.241.869</b>		<b>19.512.539</b>

**RECURSOS ESTAMPILLA      PRESUPUESTO**  
**INVERSIÓN      Valores en Miles de Pesos**



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA SEDE MANIZALES**

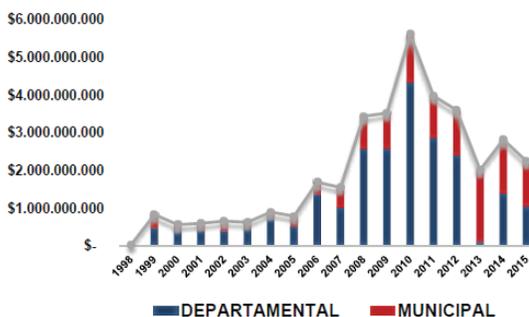
**Tabla N° 1. Recaudo por Concepto de Estampilla (1998-2015)**

Vigencia	Departamental	Municipal	Total (corriente)
1998	\$37.134.230		\$37.134.230
1999	\$475.155.664	\$359.776.662	\$834.932.326
2000	\$412.061.507	\$155.309.771	\$567.371.278
2001	\$424.955.887	\$179.082.542	\$604.038.429
2002	\$397.478.672	\$267.804.130	\$665.282.802
2003	\$463.883.101	\$166.981.890	\$630.864.991
2004	\$746.723.646	\$155.484.492	\$902.208.138
2005	\$516.635.634	\$273.375.464	\$790.011.098
2006	\$1.369.528.460	\$325.715.233	\$1.695.243.693

Vigencia	Departamental	Municipal	Total (corriente)
2007	\$1.017.484.193	\$537.606.520	\$1.555.090.713
2008	\$2.579.707.942	\$868.764.761	\$3.448.472.703
2009	\$2.577.004.384	\$953.504.300	\$3.530.508.684
2010	\$4.337.538.093	\$1.283.246.818	\$5.620.784.911
2011	\$2.865.786.173	\$1.120.976.004	\$3.986.762.177
2012	\$2.404.315.283	\$1.197.665.563	\$3.601.980.846
2013	\$118.452.764	\$1.899.423.648	\$2.017.876.412
2014	\$1.389.529.798	\$1.436.935.079	\$2.826.464.877
2015	\$1.047.433.981	\$1.202.226.568	\$2.249.660.549
<b>TOTAL</b>	<b>\$23.180.809.412</b>	<b>\$12.383.879.445</b>	<b>\$35.564.688.857</b>

Fuente: Dirección Administrativa/Sección Financiera.

**Gráfica N° 1. Recaudo por Concepto de Estampilla (1998-2015)**



Fuente: Dirección Administrativa/Sección Financiera.

Nota: El recaudo de Estampilla ha sido objeto de cambios en su porcentaje así:

Hasta junio de 2011: 1.5%

Desde julio de 2011 hasta julio de 2012: 2%

Desde agosto de 2012 a la fecha: 1%

La Tabla N° 2 evidencia el porcentaje de participación que ha tenido la estampilla en el plan de inversión de la Sede en un acumulado de periodo de 12 años, observando durante este tiempo un porcentaje acumulado en su participación de 29,2.

#### UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA

#### RECAUDOS DE LA ESTAMPILLA PRO UTP

Recaudo Estampilla UTP A Diciembre 30 de 2015			
AÑO	IPC (%)	VALOR RECAUDADO (PESOS CONSTANTES 1998)	VALOR REAL RECAUDADO (PESOS CONSTANTES POR VIGENCIA)
1998	16,70%		
1999	9,23%	75.290.300	64.516.110
2000	8,75%	357.063.837	280.112.879
2001	7,65%	186.598.939	134.606.836
2002	6,99%	84.087.191	56.347.384
2003	6,49%	10.501.000	6.577.054
2004	5,50%	11.711.235	6.888.023
2005	4,85%	14.769.658	8.233.981
2006	4,48%	15.682.153	8.338.284
2007	5,69%	19.090.034	9.715.039
2008	7,67%	21.774.280	10.484.500
2009	2,00%	18.140.504	8.112.572
2010	3,17%	28.810.700	12.631.731
2011	3,73%	24.249.270	10.305.149
2012	2,44%	27.259.533	11.167.852
2013	1,94%	31.166.885	12.464.506
2014	3,66%	34.715.819	13.619.603
2015	6,77%	43.499.791	16.463.153
<b>TOTAL</b>		<b>1.004.411.129</b>	<b>670.584.657</b>

Los ingresos recaudados de la Estampilla "Universidad Tecnológica de Pereira para el desarrollo del Eje Cafetero", en el período 1998-2015 son de **\$670.584.657** pesos de 1998 (**1,34% del valor aprobado**). Esto significa que faltaría por recaudar **\$49.329.415.343** en pesos de 1998 (**98,66% del valor aprobado**).

#### PLAN DE INVERSIONES UTP CON RECURSOS DE LA ESTAMPILLA

- Nuevas tecnologías en las áreas de: Biotecnología, nuevos materiales, microelectrónica, informática, sistema de información, comunicaciones, robótica
- Inversión y Mantenimiento de la Planta Física
- Dotación, compra y mantenimiento de equipos para nuevas tecnologías
- Dotación de Bibliotecas, laboratorios, educación a distancia y demás elementos y bienes de infraestructura

La Ley 426 de 1998 condiciona la emisión de la estampilla hasta lograr un valor de cincuenta mil millones de pesos y a un plazo de 20 años.

Considerando que este valor se alcanzará antes del 2.018 cuando se cumplen los 20 años de la ley, y que estos procesos de desarrollo de las universidades no pueden ser suspendidos ni verse estancados y ante el evidente buen resultado de la ley, se propone al Congreso autorizar para que la estampilla se mantenga en el tiempo hasta alcanzar recursos para invertir en estos centros académicos por valor de trescientos mil millones de pesos.

El impacto de la ampliación de la Ley 426 de 1998, se verá reflejado en:

#### I. Ampliación de cobertura y servicios universitarios en los territorios

Mientras en los países de la OCDE la Cobertura en Educación Superior es de 67,1%, en Colombia apenas se alcanza 37,1% en cobertura bruta, es decir, incluyendo en dicha proporción a personas que están fuera del rango de edad regular para cursar estudios universitarios. Con este desempeño, el país está aún lejos de otros de la región como Chile, que tiene coberturas históricas por encima de 50%, o Argentina y Venezuela, cuyas tasas de cobertura superan los 60 puntos porcentuales.

Esta baja cobertura es aún más preocupante cuando se considera la distribución en cuanto a orígenes de la población universitaria en Colombia. Bogotá cuenta con tasas de matrícula de 73,7%, muy por encima del promedio nacional y al nivel de países como Noruega y Suecia. Santander y Quindío también superan el promedio, con 48% y 50% respectivamente, y departamentos tan grandes y complejos como Antioquia, pese a tales complejidades, alcanza coberturas de 40,9% en promedio. El Eje Cafetero, por el contrario, apenas alcanza 35% en sus tasas de matrícula bruta en Educación Superior, por debajo del promedio nacional.

No puede desconocerse que hay esfuerzos relevantes y progresos evidentes en la cobertura en Educación Superior en los últimos 10 años, especialmente en programas Técnicos y Tecno-

lógicos. Sin embargo, estos logros en la cobertura significan retos para el país, pues la calidad, la pertinencia y la inclusión implican el mejoramiento de la permanencia y la graduación de estos nuevos estudiantes<sup>1</sup>, aspectos en los que aún se tienen grandes rezagos. Se ha estimado que en Colombia la tasa de deserción anual en Educación Superior es de 10,3%, cifra superior a la del Reino Unido (8,6%) e inferior a la de Brasil (18%) y Estados Unidos (18.3%).

Sin duda, tanto en los miles de jóvenes que no logran acceder a la Educación Superior, como en la proporción de quienes desertan anualmente, es especialmente significativa la población originaria de zonas rurales o de municipios distintos de las capitales departamentales. Dicha situación ha tratado de ser atendida por diversas políticas y programas gubernamentales, como los Centros Regionales de Educación Superior (CERES), que desde el año 2003 han desplegado acciones a través de alianzas entre Instituciones de Educación Superior y Entes Territoriales que pretenden llevar la oferta formativa superior a los municipios donde no existen sedes universitarias. Sin embargo, algunas evaluaciones a la estrategia de los CERES señalan, entre otras limitaciones, las siguientes:

– Los CERES cuentan con pocos recursos y utilizan generalmente tecnología obsoleta para la enseñanza.

– Debido a que muchos de los CERES se encuentran adscritos a IES públicas en los que el personal tiene menos incentivos que en IES privadas para cambiar o adaptarse a los nuevos enfoques de la educación basada en las competencias.

– Los créditos académicos obtenidos en los programas de CERES sufren la ausencia de un programa nacional para el reconocimiento de créditos.

Finalmente, en la línea de lo expresado anteriormente, es importante recalcar que la presencia de las Universidades en las ciudades es un factor determinante para el desarrollo de los procesos sociales, productivos y culturales, mucho más allá de la contribución en el incremento de tasas de cobertura y logro educativo. Con el incremento de recursos recaudados por Estampilla se podrán fortalecer verdaderas sedes universitarias en territorios del Centro-Occidente colombiano, que constituirán a su vez verdaderos focos de desarrollo en materia de formación de talento humano, generación de centros de pensamiento territorial, desarrollo de investigación aplicada al servicio de los sectores productivos

territoriales y espacios para la valorización de la identidad cultural de dichos territorios.

## II. Desarrollo de infraestructura para la innovación y el desarrollo científico, en las sedes centrales y en los territorios

No obstante se reconoce que el crecimiento económico de un país tiene estrecha relación con el desarrollo de sus sistemas de investigación e innovación científica y tecnológica, los avances en esta materia en Colombia aún están lejos del escenario deseable. No solo es aún precaria la inversión, como proporción del PIB que se asigna a investigación y desarrollo, sino que además persisten las distancias entre los centros de desarrollo científico y los sectores y actores que demandan dicho desarrollo, y se amplían las brechas entre quienes pueden acceder a formación de alto nivel e información derivada de investigaciones de alto nivel, y quienes no tienen acceso a las innovaciones que mejorarían sus sistemas económicos y sociales.

Aún en cifras absolutas y generalizando para el territorio nacional, la producción y divulgación de nuevo conocimiento sigue siendo un aspecto a fortalecer. Mientras en Argentina y Chile los investigadores producen nuevo conocimiento y publican sus hallazgos a tasas superiores a los 2 mil artículos científicos por millón de habitantes, en Colombia esa tasa apenas alcanza los 473 artículos por millón de habitantes. Esa misma tasa es de 1.708 para Brasil, 1.325 México y 615 para Venezuela. Tanto la producción de nuevo conocimiento y la divulgación de artículos científicos, como la formación de doctores, son aspectos claves para el desarrollo científico del país, que deben ser financiados con otras fuentes diferentes a recursos como los de Estampilla. Sin embargo, recursos de esta naturaleza son esenciales para el desarrollo de laboratorios y centros de investigación, adquisición de bases de datos, y consecución de garantías para el desarrollo investigativo que por un lado demandan los diversos sectores, pero que además es un campo de restricción para los investigadores que hacen parte de las Universidades de provincia.

Contando con la dotación en recursos naturales del departamento de Caldas y de Risaralda, la asignación de recursos de inversión para la investigación y la innovación es un elemento estratégico para el desarrollo de procesos de bioprospección y biotecnología, el mejoramiento en la gestión del recurso hídrico para la región y el país, la innovación en modelos de generación de energía (geotérmica, por ejemplo), entre otros aspectos que pueden fortalecer y otorgar mayor competitividad a los sistemas productivos actuales, y más allá de ello ampliar los escenarios de gestión económica para el territorio.

<sup>1</sup> *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia 2012. OECD – World Bank*

### III. Desarrollo de industrias culturales y creativas

El documento Conpes 3803, que consagra la Política para la preservación del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, señala específicamente el carácter estratégico del Clúster de Industrias Culturales y Creativas liderado por las Universidades de Caldas, Nacional con sede en Manizales y la Tecnológica de Pereira, establece la prioridad de apoyar dicha iniciativa, con el fin de fortalecer los procesos de creación, producción y comercialización de contenidos culturales de la región. Como apuesta estratégica, las universidades beneficiadas con este proyecto contribuirán con la proyección de los valores artísticos regionales como en la consolidación de industrias culturales y creativas, que vienen ganando espacio estratégico en la economía nacional, regional y global.

Hoy día, el desarrollo de las industrias culturales ha permitido que las expresiones identitarias de los territorios no solo se preserven, como un importante valor patrimonial, sino que además dinamizan la economía gracias a sus vínculos con la industria turística, la gastronomía, la industria digital y diversas expresiones de lo que se ha denominado “Economía Creativa”. A tal nivel ha llegado su significancia, que ya para el año 2012 los ingresos derivados de las industrias culturales alcanzaron 1,6% del PIB, mientras la actividad cafetera representó apenas 0,6% en el mismo año.

### IV. Modernización administrativa y física para la eficiencia institucional y el mejoramiento de la prestación de servicios misionales

No puede desconocerse que las Universidades de provincia deben hacer mayores esfuerzos para soportar los procesos académicos con los criterios de calidad que exige la sociedad en su conjunto. Tampoco se debe pasar por alto que las transferencias de recursos desde el nivel central son menores, y en consecuencia la acción institucional debe ejecutarse con mayores eficiencias.

Pese a tales niveles de eficiencia, o quizá por la adaptación a la que se ven obligadas las Universidades de provincia por menores transferencias desde el nivel central, se cuenta con menores recursos para el diseño y aplicación de sistemas de gestión modernos y acordes con el desarrollo académico que las Universidades acreditadas han alcanzado. La implementación de Sistemas Integrados de Gestión soportados en herramientas TIC es una necesidad imperiosa para las Universidades, pero la asignación presupuestal para ellos en cada vigencia fiscal es sustancialmente menor a lo que se requiere para desarrollar una solución integral, de ahí que se

vean obligadas las Universidades a implementar soluciones modulares, que no favorecen la transformación integral y la modernización de los procesos de gestión. En esta dimensión resalta la relevancia de un eventual incremento de recursos de Estampilla, que favorecerían la modernización de los procesos administrativos y académicos de la Universidad de Caldas, la Universidad Nacional y la Tecnológica de Pereira.

Ahora bien, esta modernización no implica únicamente mejoramiento en los procedimientos al interior de las Universidades. Más allá de ello, favorecería el vínculo con los territorios, la optimización de procesos de relacionamiento con las tres universidades a todo nivel y la racionalización de recursos que podrían ser asignados a incrementar el impacto de las acciones misionales.

Por otro lado, el mantenimiento de la infraestructura universitaria, tanto en sus espacios académicos convencionales como en otras infraestructuras que están al servicio de actividades culturales y deportivas, son de alto beneficio para la comunidad universitaria, pero también para la comunidad local y regional.

En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta que la excelencia académica de las Universidades Públicas, es un proyecto de país y sociedad, se hace necesario fortalecer los mecanismos de financiación de dichas Instituciones, en lo específico a la cuantía de la emisión de la estampilla y la no limitación de su recaudo en el tiempo, en aras de lograr las finalidades mencionadas.

Las estampillas se han considerado por el Consejo de Estrado como tributos en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público. Los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado. La tasa si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, caso en el cual se definen como tasas administrativas, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social, caso en el cual se definen como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social.

En el caso presente se trata de modificar una ley vigente, que definió claramente los sujetos y las características del tributo, buscando que las Universidades sigan contando con estos recursos para sus programas de inversión, por un período de tiempo mayor, el cual correspondería con el necesario para ser alcanzado el monto de los \$300.000 millones de pesos. Las estampillas, pertenecen a lo que se conoce como tasas parafiscales, pues son un gravamen que surge de la realización de un acto jurídico, cual es la suscripción de un contrato con el departamento y los municipios, que se causan sobre un hecho concreto y que por disposición legal tienen una destinación específica, cuyas características difieren de las que permiten identificar al impuesto indirecto.

Las universidades públicas de Colombia han tenido que recurrir a este tipo de financiación ya que el gobierno nacional con el tiempo no ha garantizado los recursos del Presupuesto General de la Nación suficientes para garantizar la financiación de estas. Así lo ha demostrado, el Consejo Nacional de Rectores del Sistema Universitario Estatal (SUE) en el estudio “Desfinanciamiento de la educación superior en Colombia”:

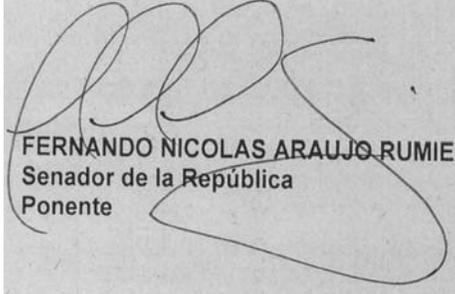
“El financiamiento de las Universidades Estatales en Colombia tiene un defecto desde su origen; la Ley 30 de 1992, que lo causó y modeló, lo hizo de tal manera que a la larga se volvió en contra de los mismos propósitos que lo animaron en su momento. ... La fórmula que crearon los legisladores les pareció que permitiría garantizar el futuro de las Universidades al establecer que los presupuestos siempre tendrían que reflejar un aumento en pesos constantes. En los primeros años, aunque los presupuestos se actualizaban solo a la proyección del IPC, mediante la figura de presupuestos adicionales, las Universidades de manera individual, con gestión, lograron mayores recursos para superar esta barrera, y al final se alcanzaban aumentos reales por encima del IPC.

Esta temporada de limitación presupuestal coincidió con grandes presiones de los Gobiernos por ampliar la cobertura y no de cualquier manera. No solamente había que construir infraestructura, actualizarse tecnológicamente, mejorar el nivel de formación de los profesores, hacer investigación, mejorar la planta, para atender los rigores de sistemas de calidad, sino que había que pensar en cerrar las brechas sociales, llevando ofertas a las regiones apartadas, e incluso incursionado en la formación técnica y tecnológica”.

Por las anteriores consideraciones presento informe positivo de ponencia y solicito a los miembros de la Comisión Tercera del Senado de la República aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 122 de 2016 Cámara, 254 de 2017 Senado, por medio de la cual se mo-**

**difica la Ley 426 de 1998**, según el texto propuesto sin modificaciones a lo aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Atentamente,



FERNANDO NICOLAS ARAUJO RUMIE  
Senador de la República  
Ponente

### Referencias

Ministerio de Educación Nacional. Boletín Educación Superior en cifras. Mayo 13 de 2015. Del problema de la deserción estudiantil a la apuesta por la permanencia y la graduación. En: [http://www.mineducacion.gov.co/1759/articulos-350451\\_recurso\\_6.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1759/articulos-350451_recurso_6.pdf)

OECD. 2015. México – Nota país – Panorama de la educación 2014: Indicadores OCDE. En: <https://www.oecd.org/edu/Mexico-EAG2014-Country-Note-spanish.pdf>

OECD. 2012. Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia 2012. OECD and the International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Portafolio. Mayo 4 de 2015. ¿Qué es la ‘economía naranja’?. En:

<http://www.portafolio.co/economia/finanzas/economia-naranja-36832>

Consejo Nacional de Rectores del Sistema Universitario Estatal (SUE), “Desfinanciamiento de la educación superior en Colombia”. Diciembre 2012.

### **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 122 DE 2016 CÁMARA, 254 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se modifica la Ley 426 de 1998 que autoriza la emisión de estampillas para Universidad de Caldas, Universidad Nacional Sede Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Prorrogar la emisión de la estampilla autorizada por la Ley 426 de 1998, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos corrientes (\$300.000.000.000) para cada departamento.

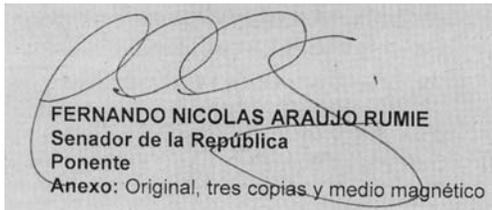
Artículo 2°. El destino de los recursos aprobados en la presente prórroga son los mismos contemplados por la Ley 426 de 1998.

Artículo 3°. Autorícese a las Asambleas Departamentales de Caldas y Risaralda para ordenar la emisión de la estampilla en cada uno de sus departamentos y municipios de acuerdo con las normas vigentes.

Parágrafo 1°. Ordenar el uso de la estampilla y/o recibo oficial de caja seriado “Universidad Tecnológica de Pereira, hacia el Tercer Milenio”, en todos los contratos que celebren la Gobernación de Risaralda y el municipio de Pereira en su Administración Central, con un porcentaje de aplicación del 1% del valor del contrato.

Parágrafo 2°. La emisión de la estampilla será adoptada y reglamentada en un plazo de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente prórroga de la Ley 426 de 1998, por las Asambleas Departamentales a que se refiere la presente ley.

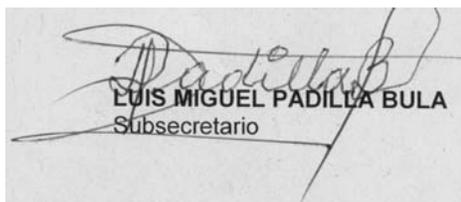
Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



FERNANDO NICOLAS ARAUJO RUMIE  
Senador de la República  
Ponente  
Anexo: Original, tres copias y medio magnético

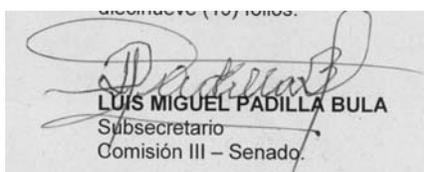
Bogotá, D. C., 1° de junio de 2017

En la fecha se recibió ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 122 de 2016 Cámara, 254 de 2017 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 426 de 1998 que autoriza la emisión de estampillas para Universidad de Caldas, Universidad Nacional Sede Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira.*



LUIS MIGUEL PADILLA BULA  
Subsecretario

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de diecinueve (19) folios.



LUIS MIGUEL PADILLA BULA  
Subsecretario  
Comisión III – Senado.

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY 177 DE 2016 SENADO, 172 DE 2015 CÁMARA

*por medio del cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 31 de mayo de 2017

Honorable Senador

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

Vicepresidente Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

E. S. D.

**Asunto: Informe de ponencia para segundo debate en Senado al Proyecto de ley 177 de 2016 Senado, 172 de 2015 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República y, de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir **Informe de ponencia para segundo debate en Senado al Proyecto de ley 177 de 2016 Senado, 172 de 2015 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones**, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollara de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa
2. Objeto y contenido del proyecto
3. Antecedentes constitucionales y legales
4. Justificación y consideraciones del proyecto.
5. Pliego de modificaciones
6. Proposición.

### 1. Antecedentes de la iniciativa

El texto del texto del proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General de la Cámara por los Honorables Representantes a la Cámara, doctor Óscar Jesús Hurtado Pérez, doctor Harry Giovanni González García y doctor Jhon Jairo Roldán Avendaño.

Para primer debate en Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, según radicado del 17 de marzo de 2016, fueron designados como ponentes los honorables Representantes, doctor Óscar Jesús Hurtado Pérez, el doctor Germán

Bernardo Carlosama López y la doctora Esperanza Pinzón de Jiménez.

El miércoles, 15 de junio de 2016, la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, previa presentación de la ponencia, aprobó el proyecto de ley el cual pasó a Plenaria de la Cámara para su correspondiente discusión y votación.

Posteriormente, la Plenaria de la Cámara de Representantes del 2 de noviembre de 2016 aprobó el texto elaborado por la Subcomisión Accidental conformada para tal efecto, mismo que fue publicado en la *Gaceta del Congreso* 989 del 11 de noviembre de 2016.

Luego de ser aprobado en su trámite legislativo por la Cámara de Representantes, el presente proyecto de ley fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional de Senado siendo designados ponentes para primer debate en Senado, los honorables Senadores Édinson Delgado Ruiz, Mauricio Delgado Martínez y Luis Évelis Andrade Casamá.

En desarrollo de la labor legislativa y dada la complejidad del presente proyecto de ley, la Mesa Directiva de la Comisión designó una Comisión Accidental con el objetivo de analizar las diferentes posturas de los sectores frente a esta iniciativa parlamentaria.

Dicha comisión se reunió el 6 de diciembre de 2016 y contó con la asistencia de las siguientes personas:

1. Doctora Clara López, Ministra del Trabajo
2. Doctor Andrés Mauricio Velasco, Director de Política Macroeconómica, Ministerio de Hacienda y Crédito Público
3. Honorable Representante Óscar de Jesús Hurtado, Representante a la Cámara
4. Doctor Santiago Montenegro, Presidente del Consejo Gremial Nacional
5. Doctor Alberto Echavarría, Vicepresidente de Asuntos Jurídicos de la ANDI
6. Doctor Carlos Eduardo Jurado, Director de la Cámara de Salud de la ANDI
7. Doctor Santiago Pinzón, Director de la Cámara de BPO de la ANDI
8. Doctora Juliana Calad, Directora de la Cámara de Confecciones de la ANDI
9. Doctor Julio Roberto Gómez, Presidente de la CGT
10. Doctor Luis Miguel Morantes, Presidente de la CTC
11. Doctor Fabio Arias, Secretario Ejecutivo de la CUT

La referida Subcomisión Accidental rindió informe a la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado, del cual se extrae lo siguiente:

*“Se han presentado diferentes estudios por parte de los gremios, los trabajadores, la academia y otras instituciones. Dichos estudios no son concluyentes en un único sentido. En efecto, si bien todos están de acuerdo en que el empleo aumentó después de la vigencia de la Ley 789 de 2002, existen muchos factores que pueden haber influido sobre este fenómeno. Adicionalmente, no todos los estudios comparten la cantidad de empleos generados como consecuencia de esta reforma. A pesar de ello, la mayoría de evaluaciones concluyen que se generaron alrededor de 300.000 empleos entre 2003 y 2005.*

*Igualmente, la información existente sobre los impactos que podría tener el Proyecto de ley 177 de 2016 Senado y 172 de 2015 Cámara también genera controversia. En efecto, si bien la información que presentó el Ministerio de Hacienda indica que habría una pérdida importante de empleos, el Ministerio del Trabajo ha admitido que aunque podrían perderse algunos puestos de trabajo, el costo no sería sustancial. Del mismo modo, el Ministerio del Trabajo ha manifestado que la recuperación de la jornada diurna original, en favor de los trabajadores, es un costo que valdría la pena asumir.*

*Lo expuesto anteriormente es en resumen las posiciones planteadas por las diferentes entidades frente a este proyecto, aunque es posible decir, que no es concluyente establecer el impacto que esta modificación a la jornada laboral tenga sobre la política macroeconómica del país.*

***Por tal razón, solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Séptima del Senado estudiar con detenimiento el tema para plantear alternativas que no perjudiquen a los trabajadores del país pero que tampoco atropelle el crecimiento económico del mismo”.***

Como consta en actas de las sesiones del 17, 23 y 24 de mayo de la presente anualidad y teniendo en cuenta que la iniciativa generó la presentación de dos ponencias, una en sentido de recomendar el archivo de la iniciativa y otra recomendando su votación positiva, ambas con sendas razones y argumentos, el Centro Democrático por medio del Senador Álvaro Uribe Vélez, realizó una proposición de procedimiento, a fin de que la Honorable Comisión Séptima emitiera una ponencia en consenso alternativa, misma que fue acogida. Por su relevancia se transcriben:

*“Este es un momento delicado difícil para el país...y esta Comisión se ha hablado de la posibilidad de hacer un consenso. La verdad es que yo propondría que se expongan las dos ponencias inicialmente no votar sobre ellas, decretando un receso y buscar el consenso. Ayer*

por ejemplo, conocí una proposición de la Senadora Sofía Gaviria en la cual ella quisiera dar un tratamiento diferencial a ciertas actividades económicas, hay otras posibilidades que se han hablado. Creemos que valdría la pena después de escuchadas las ponencias decretar el receso antes de votar, para que lo que queda es el consenso. No necesariamente una votación positiva o negativa a favor de una ponencia.

Nosotros estamos dispuestos a llegar a un consenso. Todo consenso exige que cada parte pueda ceder parcialmente sus aspiraciones, en ese consenso el Centro Democrático compromete su apoyo y el de su bancada para llegar a buen puerto...

...

Acudiendo a nuestro Secretario el doctor España que es la conciencia reglamentaria de nuestra Comisión, hasta donde yo entiendo el reglamento, lo importante es votar las proposiciones en el orden reglamentario no se opone a que lean las ponencias y cuando se vaya a votar se pueda votar en el orden en que manda el reglamento. Que es lo que estamos proponiendo escuchemos a ambos ponentes, en ese momento habría que entrar a votar primero la que manda el reglamento, en ese momento es que se propone aplazar la votación y ese aplazamiento permite un receso para lograr un consenso. Ahora si hay un consenso sobre una proposición alternativa podría ser lo siguiente: al votar la ponencia negativa se niega y al votar la ponencia positiva se presenta el consenso como alternativa”.

De igual manera, el Centro Democrático por medio del Senador Álvaro Uribe Vélez argumenta la viabilidad de una ponencia consensuada por las siguientes razones:

“En un momento muy difícil para el país por el alto desempleo, entre el 16 y 21%, y la necesidad de promover empleos en sectores que tienen que intensificar trabajo en la noche, se aprobó una reforma laboral que era necesaria en favor del empleo, y han interpretado mal, han dicho que “Uribe quitó las horas extras”, incluso ha habido varios proyectos para derogar esa legislación. Cabe anotar que dicha reforma no fue pensada para beneficiar empleador alguno, más aún fue pensada que si ayudaba a crear unas condiciones dinámicas de empleo podría mejorarse la remuneración de los trabajadores”.

“Primero felicitar al Senador Mauricio Delgado y agradecerle. Quiero decirle que para mí han sido unos años muy duros porque este tipo de reformas generan mucha controversia. Nosotros vamos a honrar lo que creemos fue el consenso alcanzado en la oficina del Presidente de la Comisión, por honrar ese consenso vamos a votar negativamente la proposición del Senador Mauricio Delgado y cuando entre la proposición que pide aprobar el proyecto esperamos

que se apruebe la alternativa que tendría dos proposiciones, la proposición de que sea desde las nueve de la noche y la proposición cuya redacción ha entrado a liderar la senadora Nadia sobre el seguimiento que le deben hacer los expertos y el Congreso al tema laboral. Y quiero decirle al Viceministro, doctor Andrés y doctora Carolina que nosotros hemos buscado, aquí hay posiciones muy diferentes sobre el tema que infortunadamente las hay en el Gobierno. Entonces mis compañeros del Centro Democrático y yo lo que hemos querido es contribuir a un consenso en esta materia.

Una razón: ¿por qué a partir de las nueve de la noche? Porque entre las ocho y las nueve de la noche hay mucha actividad económica, a las nueve empieza a desacelerarse. Eso nos lleva a la conclusión de que no puede haber una proporcionalidad o cifras iguales que se estimen entre lo que pasa entre las ocho y nueve de la noche, y lo que pasa entre las nueve y diez de la noche. Entonces, vamos a honrar ese consenso y creemos que puede ser, diría yo, que en alguna forma como todo consenso implica una transacción y nosotros cedemos parte de nuestras aspiraciones que estaban en la línea del Senador Mauricio Delgado para contribuir en ese consenso”.

De esta manera, se llega a un acuerdo en la sesión, haciendo los ajustes anunciados así como lo pertinente al artículo 2º y al título de la iniciativa. Es importante reiterar que para buscar el consenso que se aprobó, el Senador Uribe propuso que la jornada diurna no se extendiera hasta las diez de la noche sino hasta las nueve de la noche. Esto es, el trabajo después de las nueve de la noche es hora extra o tiene recargo nocturno. Se aprobó por ese consenso.

## 2. Objeto y contenido del proyecto de ley

La presente iniciativa legal comenzó con objeto de derogar el contenido de los artículos 25, 26 y 51 de la Ley 789 de 2002; las dos primeras normas en forma total y, la segunda, en forma parcial.

Sin embargo, en el trámite legislativo y debate democrático se ha propiciado una modificación en cuanto a las horas en las cuales se considera aplicable el recargo nocturno, previsto en los artículos 25 y 51 de la Ley 789 de 2002, modificatorios del Código Sustantivo del Trabajo, a fin de avanzar en la consolidación de unas relaciones productivas enmarcadas dentro de los postulados que componen el concepto de trabajo decente acompañado de una política que continúe propiciando la creación de empleo en condiciones adecuadas máxime en las circunstancias económicas actuales del país.

Esta iniciativa legislativa contaba con cuatro artículos. Seguidamente, en los debates la misma se presenta a la presente Plenaria con igual número de artículos excluyendo la modificación

pretendida de trabajo dominical siendo reemplazado por la competencias otorgada al Ministerio de Trabajo y Congreso de la República a hacer seguimiento y presentar informes que permitan al Congreso de la República adoptar las medidas legislativas y de control político pertinente. Finalmente, el artículo 4 de vigencias y derogatorias.

En el artículo 1º se modifica el artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo (modificado por el artículo 25 de la Ley 789 de 2002), a fin de modificar la hora de inicio de la jornada laboral nocturna, pasando de 10 de la noche a las 9 p. m. Por las razones expuestas en el acápite anterior. Así, la jornada laboral nocturna pasaría de las 10:00 p. m. a 6:00 a. m. —definida actualmente— a las 9:00 p. m. a 6:00 a. m. En consecuencia, se actualiza la hora de jornada diurna de 6 a. m. a 9 p. m.

Como consecuencia de lo anterior, se hace necesario que el artículo 2º de la iniciativa, que modifica el literal d) del artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo se actualice ya que hace referencia a la jornada laboral ordinaria o diurna se ajuste a la jornada propuesta en el artículo 1º.

En el tercero se establece la vigencia de la ley y sus derogaciones.

### 3. Antecedentes constitucionales y legales

Los autores de la iniciativa legal al inicio sustentaron el proyecto de ley desde la legislación internacional en materia de la justa remuneración, trabajo decente y condiciones dignas para la realización del trabajo. Indicando que al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha elaborado distintos convenios y ratificaciones que han sido adoptados y reconocidas, respectivamente, por Colombia. Vale anotar que de los 61 Convenios de la OIT ratificados por Colombia, 55 están en vigor, 6 han sido denunciados ninguno ha sido ratificado en los últimos 12 meses<sup>1</sup>.

Entre los que cabe destacar, por relación directa con el proyecto en estudios, están:

- C029 - Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)
- C105 - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)
- C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)
- C001 - Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1)
- C004 - Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (núm. 4)

- C006 - Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 (núm. 6)

- C014 - Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14)

- C019 - Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19)

- C030 - Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30)

- C095 - Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95)

- C106 - Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 106)

En el aspecto constitucional, la *Carta Magna* consagra el derecho al trabajo como un derecho fundamental. Es así como en el artículo 25 de la Constitución se establece:

*“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.*

De la misma forma, y al ser Colombia un Estado Social de Derecho, el artículo 334 plantea:

*“El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”.*

Desde el punto de vista legal, las normas que se ponen en cuestión, tanto en esa ponencia como en el proyecto de ley y que actualmente se constituyen en el marco jurídico sobre el cual se fundan los temas de jornada ordinaria diurna y nocturna, jornada máxima laboral y recargos nocturnos, dominicales y festivos de que trata el proyecto, son:

El Código Sustantivo del Trabajo en los artículos 160 y 161.

La Ley 789 de 2002, particularmente los artículos 25 y 51 literal d), los cuales modificaron los artículos en mención del Código Sustantivo del Trabajo, los mismos que hoy se ajustan debido a las consideraciones debatidas en la célula legislativa.

### 4. Justificación y consideraciones del proyecto

En términos generales, podemos plantear que, pese a las políticas nacionales y a los esfuerzos de organismos internacionales para mejorar las condiciones laborales en Colombia, la situación que en tal materia ha vivido el país por décadas ha afectado el progreso de un alto número de familias. En los diferentes estratos socioeconómicos y en las distintas regiones, se reflejan

<sup>1</sup> OIT. Ratificación de los convenios de la OIT (Ratificaciones por Colombia). Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:11200:0:NO::P11200\\_COUNTRY\\_ID:102595](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:11200:0:NO::P11200_COUNTRY_ID:102595) (Consultado el 10 de abril de 2016).

altos índices de desempleo, de trabajo informal, de población subempleada y de empleados y trabajadores inconformes por la falta de garantías y las condiciones poco dignas bajo las que vienen prestando sus servicios para los patronos.

Las políticas económicas del Estado no han podido alcanzar niveles óptimos y la condición laboral de los trabajadores aún posee grandes brechas que requieren mayores esfuerzos. El empleo aún se sostiene por encima de dos dígitos y su mínima reducción, se construye sobre condiciones de mayor precariedad laboral, como el trabajo informal y el rebusque. La falta de condiciones laborales decentes, los bajos ingresos de los trabajadores, sumados al bajo nivel de cualificación educativa, se convierten en el elemento de problematización, se deben pensar, generar y ejecutar políticas de trabajo que dignifiquen la labor del trabajador colombiano; de lo contrario, este país se verá sumido en profundas crisis económicas y sociales.

La adopción de una política de empleo que propuso la reforma de 2002 planteó un énfasis en la generación de empleo, algunas proyecciones apuntaron hacia la creación de 640.000 empleos en cuatro años (160.000 empleos en promedio por año). Eso en procura de la dinamización de una actividad laboral en aspectos que en ese momento –a juicio del Gobierno– la legislación podía propiciar para lograr oportunidades de empleo. Es decir, la actualización de una jornada laboral nocturna dentro del espacio de tiempo recomendado por la OIT en Convenio 171 de OIT, la cual estima que la jornada nocturna es el trabajo realizado durante por lo menos siete horas consecutivas en un intervalo entre la media noche y las cinco de la mañana, generaría la dinamización y creación de nuevos empleos.

Sobre los impactos de creación de empleos, la reforma laboral ha suscitado debates.

El legislador, al aprobar la Ley 789 de 2002, creó desde el artículo 46 una Comisión de Seguimiento y Verificación de las Políticas de Generación de Empleo que tenía como propósito realizar informes y monitoreo del empleo en Colombia y presentar dos años después un informe consolidado que sirviera de base para que el Gobierno nacional presentara al Congreso un proyecto de ley que modificara o derogara las disposiciones que no hubiesen logrado efectos prácticos para la generación de empleo<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de ley 005 de 2011 Cámara, por medio de la cual se modifican el artículo 160, el literal d) del artículo 161 y el artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, modificados o adicionados por los artículos 25, 51 y 26 respectivamente de la Ley 789 de 2002. 20 de julio de 2011. Disponible en: [http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=05&p\\_numero=005&p\\_consec=29590](http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=005&p_consec=29590). (Consultado el 9 de agosto de 2014).

Sin embargo, por la complejidad del tema y debido a que las condiciones del empleo dependen de varios factores –como así lo indicó también la Comisión Accidental conformada para el segundo debate del presente proyecto– los autores de la iniciativa indican que en los resultados del seguimiento se estimó: **i)** La complejidad para disponer métodos exactos con los cuales medir el impacto de las medidas de la reforma laboral, **ii)** Se solicitó al Congreso de la República mantener la vigencia de la Ley 789 con la sola anotación de que esta se ajustaba a la Constitución, y finalmente, **iii)** No continuó con su designación habida cuenta de que su período fue previsto por 4 años, esto es, 2006.

Como antecedente de la discusión, es relevante referir la intervención de la Procuraduría General de la Nación que mediante concepto –incluso hasta hoy– emitido dentro del proceso en el cual un ciudadano demandó la inconstitucionalidad de los artículos 25, 26, 28 y 51 de la Ley 789 de 2002, ante la Corte Constitucional indicó que dicha Comisión no había cumplido con las funciones.

De igual forma, el jefe del Ministerio Público en su momento estimó que las medidas adoptadas con base en la norma resultaron inadecuadas, puesto que fueron en detrimento de los trabajadores y su aplicación atentó contra la dignidad humana, el derecho al trabajo y las garantías mínimas laborales, además de que, en lugar de permitir la mejora de los trabajadores y la reducción del desempleo, disminuyó su calidad de vida de los trabajadores por el desconocimiento de mínimos reconocidos en las normas derogadas como las horas extras y el recargo nocturno.

Las observaciones del Ministerio Público coincidieron pero también disienten con las conclusiones de distintos estudios publicados en Colombia con posterioridad a la expedición de la ley materia de análisis, estudios en los cuales el tema de creación de empleo e impacto de la Ley 789 de 2002 no es concluyente.

El autor de la iniciativa legal cita las siguientes fuentes académicas para la sustentación de la reformas, así.

Estudio elaborado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, que entre otras cosas sirvió de fundamento a la Comisión de Seguimiento y Verificación para la presentación de sus informes al Congreso, determinó que “*el empleo temporal registró continuos aumentos hasta el año 2004 y su crecimiento fue inferior al aumento de la producción industrial en los años posteriores. Adicionalmente, concluyó que la disminución de la tasa de desempleo presentó una variación empujada en mayor proporción por un desánimo de la fuerza laboral más que por un incremento*”

substantial de la tasa de ocupación”<sup>3</sup>. Dicho de otro modo, “el comportamiento de estos indicadores muestra que la caída de la tasa de desempleo tiene un mayor asidero en el desestímulo de las personas que buscaban trabajo, que en el propio crecimiento de la economía, o de algún efecto exógeno ligado a la reforma laboral”<sup>4</sup>.

Otro estudio publicado por la Universidad Externado de Colombia en el 2005 concluyó que el beneficio en materia de empleo no se estaba logrando. Para este claustro universitario, las estimaciones de una de las metodologías utilizadas para la medición del aumento del empleo “no sugieren un efecto sustancial de la reforma ni sobre la generación de empleo, ni sobre la formalización del mismo”<sup>5</sup>. De otro lado, expuso que las conclusiones generales del estudio “son confirmadas por la evidencia directa que se fundamenta en las respuestas de una muestra de 1.021 empresas formales bogotanas a un cuestionario que indagó los efectos de la reforma laboral: solamente una “pequeña fracción de empresas (inferior a 3%) mencionaron la reforma laboral como un factor determinante en la expansión del empleo (en 2003 con respecto a 2002)”<sup>6</sup>.

La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-038 de 2004, declaró la exequibilidad de los artículos de la Ley 789 demandados y para entonces justificó las medidas adoptadas en materia de protección laboral, al considerar que el legislador dentro de sus competencias podía adoptar medidas jurídicas con sustento económico para lograr impactos en la política de empleo en el país.

Finalmente, queremos recomendar a la Honorable Plenaria hacer lectura y considerar como anexo al presente informe las consideraciones de orden económico presentadas en el nutrido debate legislativo que permitan la consideración de la proposición con la que termina el presente informe de ponencia.

### 5. Pliego de Modificaciones

Teniendo en cuenta que en la discusión de la Comisión Séptima del Senado dicho artículo derogó las disposiciones contenidas en los artículos 25 y 51 de la Ley 789 de 2002, se pretende hacer esta propuesta, con el fin de aclarar que lo

que se pretende es modificar dichos artículos en lo relacionado con la jornada ordinaria.

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN	TEXTO PROPUESTO PARA PLENARIA
<b>Artículo 4°.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 25, y el literal d) del artículo 51 de la Ley 789 de 2002 y demás disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 4°.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación, <u>modifica en lo pertinente los artículos 25 y 51 de la Ley 789 de 2002 que a su vez modificara los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo, y demás disposiciones que le sean contrarias.</u>

### 6. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a los Honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República, debatir y aprobar en segundo debate, el Proyecto de ley 177 de 2016 Senado, 172 de 2015 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones, con base en el siguiente texto:

#### PROYECTO DE LEY 177 DE 2016 SENADO, 172 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

#### **Artículo 160. Trabajo Diurno y Nocturno.**

1. Trabajo diurno es el que se realiza en el período comprendido entre las seis horas (6:00 a. m.) y las veintiún horas (9:00 p. m.).

2. Trabajo nocturno es el que se realiza en el período comprendido entre las veintiún horas (9:00 p. m.) y las seis horas (6:00 a. m.).

Artículo 2°. El literal d) del artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

**d)** El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. Así, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana teniendo como mínimo cuatro (4) horas continuas y como máximo hasta diez (10) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la Jornada Ordinaria de 6 a. m. a 9 p. m.

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-257 del 12 de marzo de 2008. op. cit. p. 85

<sup>4</sup> *Ibíd.*

<sup>5</sup> UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Mitos y realidades de la reforma laboral colombiana: La Ley 789 dos años después. Cuaderno de trabajo 6. Departamento de Seguridad Social y mercado de trabajo - Observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social. Bogotá, marzo de 2005. p. 16. Disponible en: [http://www.uexternado.edu.co/derecho/pdf/observatorio\\_mercado\\_trabajo/cuaderno\\_6.pdf](http://www.uexternado.edu.co/derecho/pdf/observatorio_mercado_trabajo/cuaderno_6.pdf). (Consultado el 10 de agosto de 2014)

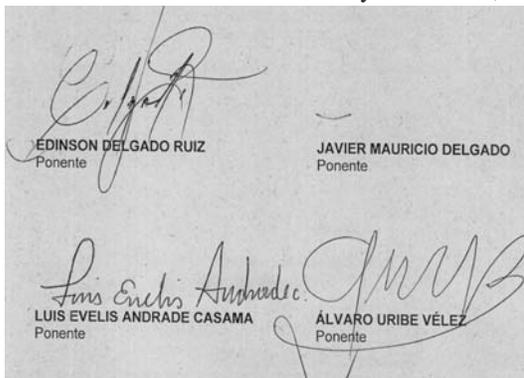
<sup>6</sup> *Ibíd.* p. 16.

Artículo 3º. Las disposiciones contenidas en la presente ley, relacionadas con el trabajo diurno y nocturno, tendrán el seguimiento realizado por el Ministerio del Trabajo, de acuerdo con la información suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, relacionadas con las condiciones de empleo en el país. Dicho seguimiento se dará a conocer, dentro de las tres semanas siguientes al inicio de cada legislatura, a través de un informe anual rendido ante las Comisiones Séptimas Constitucionales del Senado de la República y Cámara de Representantes. Para ello, podrá solicitar a todos los sectores empresariales y de trabajadores la información pertinente.

En el referido informe el Ministerio de Trabajo deberá conceptuar, diagnosticar y analizar las políticas sociales del Estado en relación al empleo y el trabajo. Con base en ello, el Congreso de la República podrá adelantar las iniciativas legislativas y de control para el fortalecimiento de la política integral de protección social de los colombianos, teniendo en cuenta su viabilidad institucional y financiera.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su promulgación, modifica en lo pertinente los artículos 25 y 51 de la Ley 789 de 2002 que a su vez modificara los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo, y demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores y Senadoras,



COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los treinta y un (31) días del mes de mayo del año dos mil diecisiete (2017)

En la presente fecha se autoriza **la publicación, en Gaceta del Congreso de la República**, del siguiente.

**Informe de Ponencia para: Segundo Debate**

**Título del Proyecto de ley 177 de 2016 Senado, 172 de 2015 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código**

*Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.*

**Autores:** honorables Representantes *Oscar Hurtado Pérez, Harry Giovanni González García, Jhon Jairo Roldán Avendaño y Germán Carlosama López.*

**Ponentes:** honorables Senadores *Édinson Delgado Ruiz, Álvaro Uribe Vélez, Luis Évelis Andrade Casamá y Javier Mauricio Delgado Martínez* (Coordinador Ponente).

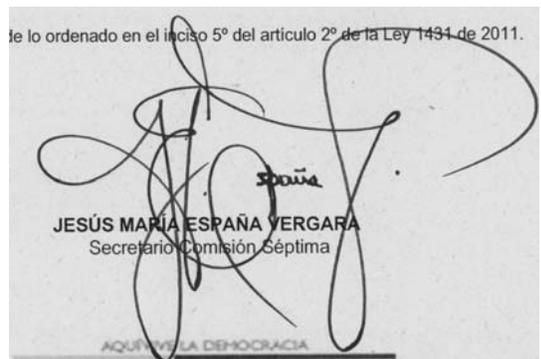
**NOTA SECRETARIAL**

El informe de ponencia para segundo debate arriba relacionado viene suscrito únicamente por los honorables Senadores Ponentes: *Álvaro Uribe Vélez, Luis Évelis Andrade Casamá y Édinson Delgado Ruiz.*

El honorable Senador Javier Mauricio Delgado Martínez no refrendó el presente informe de ponencia.

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

El Secretario,



**CONTENIDO**

Gaceta número 419 - Jueves, 1º de junio de 2017	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 202 de 2016 Senado, por medio de la cual la nación se asocia a la exaltación de la obra artística de la Maestra Cecilia Vargas Muñoz por sus aportes a la cultura colombiana .....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 122 de 2016 Cámara, 254 de 2017 senado, por medio de la cual se modifica la Ley 426 de 1998 .....	3
Informe de ponencia para segundo debate en Senado al Proyecto de ley 177 de 2016 Senado, 172 de 2015 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones .....	9

