



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - Nº 40

Bogotá, D. C., lunes, 3 de febrero de 2020

EDICIÓN DE 25 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 EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 58 DE 2019 SENADO 041 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica y se adiciona la Ley 47 de 1993.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El actual proyecto de ley fue radicado por sus autores el día 24 de julio del 2018. Con posterioridad a la designación de ponentes hecha por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, el día 18 de septiembre se presentó una primera ponencia negativa para el proyecto, habida cuenta de varias inconsistencias en el mismo que evidenciaron los ponentes. Sin embargo, el día 2 de octubre ante la Comisión Tercera de la Cámara, por el surgimiento de nuevos argumentos en defensa del objetivo principal del proyecto, acaecidos después de la radicación de la ponencia negativa, los ponentes decidieron retirarla y solicitar un nuevo plazo para presentar una ponencia en un sentido diferente. En ese orden de ideas, el 23 de octubre se presentó una ponencia positiva que incluía una serie de modificaciones al proyecto.

El día 6 de noviembre se discutió y aprobó la ponencia para primer debate del proyecto sin modificación alguna, acto seguido, la mesa directiva designó a los mismos representantes que obraron como ponentes para el desempeño de la misma función en segundo debate.

El pasado 15 de septiembre fue designada como ponente en primer debate de Senado la Senadora María del Rosario Guerra.

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1 SUSTENTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley se sustenta en lo establecido en el artículo 150 numeral 3 de la Constitución Política, en el cual se concede competencia al Congreso de la República para hacer las leyes y por medio de ellas, ejercer funciones como la de interpretar, derogar y reformar las leyes, aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos. Asimismo, el numeral 5 del mismo artículo constitucional, prevé que otra de las funciones del Congreso es conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales; y el numeral 11 lo faculta para establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de administración.

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

[...]

3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

[...]

5. Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales.

[...]

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

El artículo 309 de la Constitución Política de 1991 va a erigir en nuevo departamento a la antigua Intendencia Nacional de 1972, y en virtud de esa nueva condición adquiere autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio y de esta manera, se reemplaza la figura del Intendente, escogido por el Gobierno nacional, por el del Gobernador de elección popular, lo que significó en términos democráticos y de reconocimiento a la autodeterminación, un gran avance, respecto a la elección de los propios mandatarios locales. Esto se iba a complementar con la elección popular de alcaldes municipales y dos representantes a la Cámara por la circunscripción departamental.

Igualmente, El artículo 310 de la Constitución Política autoriza al Congreso para dictar normas especiales para el Archipiélago, con el fin de atender las especiales necesidades de la población del Archipiélago, en materias administrativa, de inmigración fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico, aprobadas en la misma forma que las leyes ordinarias; y además se pueden dictar normas que pueden limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de población, regular el uso del suelo, etc. La norma reza a la letra:

Artículo 310. El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador.

Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del archipiélago.

[...]

En la Ley 47 de 1993, que desarrolla el artículo constitucional suscrito, “por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.” Se dota al departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina de un estatuto especial, con el ánimo de permitir y fomentar su desarrollo, en el marco constitucional, atendiendo a sus condiciones geográficas, culturales, sociales y económicas.

En lo que respecta al actual proyecto de ley, las disposiciones normativas que atañen de manera

directa a la iniciativa son las contempladas en los artículos 19 y 20 de la Ley 47 de 1993, pues ellos regulan la creación y el tratamiento de la contribución para el uso de la infraestructura pública, así como la destinación de los recursos que de ella surjan. Así las cosas, los artículos en cuestión señalan:

Artículo 19. Contribución para el uso de la infraestructura pública turística. Créase la contribución para el uso de la infraestructura pública turística que deberá ser pagada por los turistas y los residentes temporales del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones que rijan para las entidades territoriales.

La empresa transportadora será la encargada de recaudar esta contribución y entregarla a las autoridades departamentales dentro de los cinco primeros días de cada mes, mediante la presentación de la relación de los tiquetes vendidos, hacia o desde el Departamento Archipiélago, determinando el número del tiquete y el nombre del pasajero.

Parágrafo. El incumplimiento de la disposición contenida en este artículo dará lugar a la imposición de multas sucesivas de hasta 100 salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de las sanciones penales y administrativas a que hubiere lugar.

Artículo 20. Monto y destinación de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística. La Asamblea Departamental determinará el monto de la contribución prevista en el artículo anterior, de acuerdo con el tiempo de permanencia de las personas y con la actividad que se pretenda desarrollar en el departamento. Los recaudos percibidos por concepto de la contribución prevista en el artículo anterior se destinarán específicamente a la ejecución de las normas relacionadas con el mejoramiento, mantenimiento, adecuación y modernización de la infraestructura pública turística del departamento y la preservación de los recursos naturales.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional en iteradas ocasiones ha recalcado el carácter especial del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Así lo muestra la sentencia C-086 de 1994 cuando advierte:

“El constituyente de 1991, en síntesis, fue consciente de la importancia del Archipiélago y de los peligros que amenazan la soberanía colombiana sobre él. Esto explica porque la actual actitud política se basa en la defensa de esa soberanía, partiendo de la base de reconocer estos hechos: a) la existencia de un grupo étnico formado por los descendientes de los primitivos pobladores de las islas; b) las limitaciones impuestas por el territorio y los recursos naturales, al crecimiento de la población; c) la capacidad y el derecho de los isleños para determinar su destino como parte de Colombia, y mejorar sus condiciones de vida”.

De forma análoga la Corte en sentencia C-1060 del 2008 al respecto de la ley 915 de 2004, referida a la legislación especial del Archipiélago determinó:

“De otro lado, si bien la Carta ordena proteger la autonomía y la diversidad cultural de los raizales (CP arts. 7° y 310), también es cierto que Colombia es una república unitaria (CP art. 1°), por lo cual la autonomía y especialidad de San Andrés debe desarrollarse dentro del marco de la unidad nacional. Por ello, esta Corte, al declarar la constitucionalidad de la legislación especial en favor del Archipiélago, precisó que “el régimen especial de San Andrés debe ser leído a la luz del principio de la unidad nacional. Dicho principio es el primero de los fines señalados en el preámbulo de la Constitución. Igualmente, el artículo 2° superior consagra dentro de los fines esenciales del Estado el mantenimiento de la integridad territorial.” (Sentencia C-530 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero)”.

Queda entonces claro que en las Sentencias de la Corte se reconoce el carácter constitucional de la especialidad del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, pero dentro de un marco legal que garantice la unidad Nacional.

En este sentido es claro que debe entenderse, para lo que concierne al sentido de este proyecto, que la contribución para el uso de la infraestructura pública turística creada por la ley 47 de 1993 reporta la naturaleza de una renta cedida por la Nación al departamento, por lo cual tiene el Congreso todas las competencias constitucionales para regular su ejercicio, implementación, distribución y para regular de manera expresa los elementos que componen este tributo.

Esto se reitera en la jurisprudencia constitucional en la Sentencia C-039 del 2000:

“De otro lado, si bien la Carta ordena proteger la autonomía y la diversidad cultural de los raizales (CP arts 7° y 310), también es cierto que Colombia es una república unitaria (CP art. 1°), por lo cual la autonomía y especialidad de San Andrés debe desarrollarse dentro del marco de la unidad nacional. Por ello, esta Corte, al declarar la constitucionalidad de la legislación especial en favor del Archipiélago, precisó que “el régimen especial de San Andrés debe ser leído a la luz del principio de la unidad nacional. Dicho principio es el primero de los fines señalados en el preámbulo de la Constitución. Igualmente, el artículo 2° superior consagra dentro de los fines esenciales del Estado el mantenimiento de la integridad territorial” (Sentencia C-039 de 2002. M. P. Alejandro Martínez Caballero).

1.2 CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

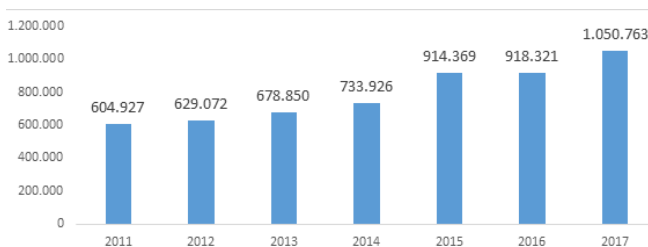
El proyecto de ley tiene como finalidad la regulación de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística, obligación tributaria creada en la Ley 47 de 1993, con el objeto principal de permitir que un porcentaje de sus recursos pueda ser destinado para financiar la deficiente infraestructura pública de salud de las islas. Con este propósito, se busca con este proyecto, reformular la manera en la que está regulado el cobro y la distribución de los ingresos

provenientes de la tarjeta de turismo cobrada a los turistas y residentes temporales de la isla.

En la Isla se cuenta con cerca de 79.000 habitantes, las principales ramas de la actividad económica de acuerdo con su participación en el PIB departamental son el turismo con un 22%, el comercio con 14,1% seguido por administración pública y defensa 13,7%¹.

La principal actividad económica de la isla es el turismo, y muestra de ellos es que en las últimas décadas este se ha multiplicado de forma inusitada, antes del advenimiento del nuevo milenio el número de visitantes al año nunca superó el medio millón, sin embargo, la tendencia al alza se ha multiplicado como superando el millón de visitas anuales.

Gráfica 1. Visitantes residentes y no residentes en San Andrés

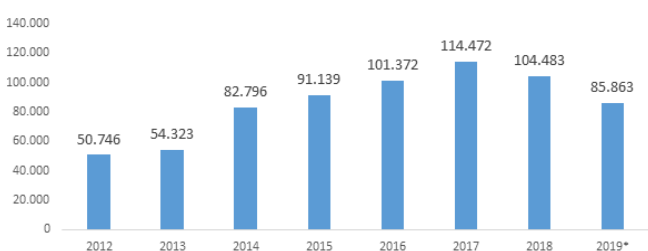


Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Como lo muestra la gráfica 1, sólo en un período de 10 años ha habido un aumento del 124% en el número de visitantes. Igualmente, este aumento se refleja en la cantidad de turistas extranjeros que ingresan a la isla, que para el año 2017 representaban el 15 % de los visitantes anuales según las cifras de la Secretaría departamental de Turismo.

Igualmente, según cifras del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el número de visitantes no residentes entre 2012 y 2018 ha aumentado en un 105,8%, tal y como se evidencia en la gráfica 2.

Gráfica 2. Visitantes no residentes en San Andrés y Providencia



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

1.3 CRISIS HOSPITALARIA EN EL DEPARTAMENTO

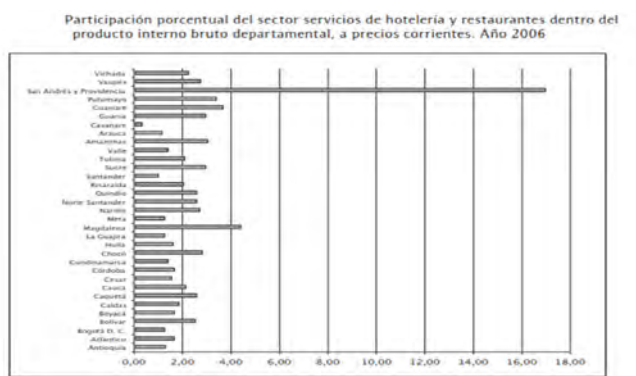
El problema fundamental de este fenómeno en lo que concierne a la prestación de servicios de salud en la isla resulta de la incompatibilidad de los seguros médicos que adquieren los turistas. Según la Secretaría Departamental de Salud el valor total de la cartera del Hospital Clarence Lynd Newball por atención a turistas en el período de vigencia 2012-

¹ Cifras para 2018.

2018 asciende al valor de \$112.280.415 (ciento doce millones doscientos ochenta mil cuatrocientos quince pesos), de los cuales presentó facturación con soportes a la Secretaría Departamental de Salud por el valor de \$63.587.813 (sesenta y tres millones quinientos ochenta y siete mil ochocientos trece pesos)².

La fuerte crisis hospitalaria en la que se encuentran las islas actualmente puede ser aplacada con la inyección de los recursos provenientes del recaudo de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística, sin necesidad de ampliar el costo a los turistas. En la actualidad esta renta nacional cedida al departamento Archipiélago solo prevé su destinación para la infraestructura turística.

La justificación de esta propuesta radica en que el turismo es la actividad económica más preponderante en el producto interno bruto de la isla. Aunado al hecho de que el departamento Archipiélago es el departamento que más depende de las actividades turísticas en el país. Así lo muestra la autora Johannie James Cruz:



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia [DANE]. www.dane.gov.co
 Extraído de: El Turismo como estrategia de desarrollo económico: El caso de las islas de San Andrés y Providencia. Autora, PhD Johannie James Cruz. <http://bdigital.unat.edu.co/39110/1/43409-201762-1-PB.pdf>

Figura 1. Participación porcentual de servicios hoteleros en el PIB departamental

Fuente: James Cruz. 2016.

Por lo anterior, lo que se busca con este proyecto es que un porcentaje no menor al 5% de los recursos provenientes por concepto del recaudo de esta contribución para el uso de la infraestructura pública turística sean destinados para el financiamiento de la deficiente infraestructura hospitalaria de la isla. Igualmente se busca generar facilidades en su recaudo por medio de las tecnologías de la información y las comunicaciones, facilitando la adquisición de esta contribución por medios virtuales, en el portal web oficial del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

1.4. RECAUDO Y EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LA TARJETA DE TURISMO

La tarjeta de ingreso en San Andrés es un cobro que se le hace a todos los turistas que llegan a San Andrés con el propósito de tener un control migratorio y generar recursos destinados a inversión en la isla. En los últimos años cerca del 75% del

recaudo va para proyectos sociales de la comunidad residente y el 25% restante para inversiones para el desarrollo turístico.

Los recursos provenientes del 75% descrito anteriormente no cuentan con una destinación específica, lo que significa que hacen parte de la unidad de caja con otros ingresos de libre destinación, los cuales pueden ser usados para la financiación de gastos de funcionamiento como nómina, adquisición de bienes y servicios, o para servicio de la deuda y gastos de inversión. Sin embargo, el otro 25% está destinado para la contribución para el uso de infraestructura pública turística, lo cual significa que sí tiene una destinación específica.

Igualmente, es preciso anotar que el valor de la tarjeta de turismo lo decide la Asamblea departamental mediante ordenanza. De acuerdo con información de la Gobernación del departamento de San Andrés, el precio de la tarjeta de turismo en los últimos años ha sido el siguiente:

Tabla 1. Valor discriminado de la tarjeta de ingreso a San Andrés

Concepto	2016	2017	2018	2019
Tarjeta de turismo (\$)	75.000	79.312	82.556	85.250
Contribución para el uso de infraestructura pública turística (\$)	24.000	25.380	26.418	27.250
Total tarjeta de ingreso (\$)	99.000	104.692	108.974	112.500

Fuente: Gobernación de San Andrés.

Actualmente, la tarjeta de turismo física, es suministrada por la Secretaría de Hacienda a las oficinas de turismo, agencias de viajes, despachos de líneas aéreas y oficinas de transporte marítimo. El procedimiento general para la entrega de tarjetas de turismo, empieza por la presentación de la factura de pago por este concepto, luego la verificación con la oficina de tesorería departamental y finalmente la entrega física de las tarjetas.

De otra parte, y según información suministrada por la Gobernación del departamento, los ingresos que se han recibido por concepto de la tarjeta de turismo en los últimos años, se relacionan a continuación:

Tabla 2. Total recaudo por concepto de tarjeta de ingreso (\$ millones)

Concepto	2017	2018	2019 ³
Tarjeta de turismo (\$)	73.068	70.951	41.967
Contribución para el uso de infraestructura pública turística (\$) ⁴	46.100	39.224	37.097
Total tarjeta de ingreso (\$)	119.168	110.175	79.064

Fuente: Gobernación de San Andrés.

Frente a la ejecución de los recursos provenientes de la contribución para el uso de infraestructura turística, la ejecución ha sido la siguiente para cada uno de los años en mención.

² Respuesta a derecho de petición otorgada a la autora de este proyecto por parte de la Secretaría de Salud del departamento de San Andrés.

³ Cifras de 2019 con corte a septiembre 15 de 2019.

⁴ Se incluyen los ingresos corrientes de la vigencia, los recursos de balance y rendimientos financieros.

Tabla 3. Ejecución de los ingresos por concepto de la contribución para el uso de la infraestructura pública en San Andrés

Año 2017

Destinación de los recursos	Valor
Agricultura y pesca	\$1,100,543,571
Infraestructura	\$2,740,000,000
Turismo	\$8,257,690,051
Otros	\$2,414,687,615
Providencia	\$4,851,398,998
SUPERÁVIT FISCAL	\$26,736,583,700

Año 2018

Destinación de los recursos	Valor
Servicios públicos y ambiente	\$1,000,000,000
Agricultura y pesca	\$2,211,952,234
Turismo	\$9,020,132,150
Otros	\$194,018,530
Providencia	\$4,520,691,625
SUPERÁVIT FISCAL	\$22,277,661,074

Año 2019*

Destinación de los recursos	Total CIPT
Sector agua potable y saneamiento básico	\$1,526,916,786
Sector agricultura y pesca	\$2,798,007,466
Sector turismo sostenible	\$20,913,914,800
Sector red vial y de drenajes pluviales	\$2,888,640,163
Sector ambiental	\$3,735,021,115
Providencia	\$2,744,857,630
SUPERÁVIT FISCAL	\$2,490,632,954

Fuente: Gobernación de San Andrés.

Como se puede evidenciar en las tablas anteriores, los recursos provenientes de la contribución a la infraestructura turística han dejado superávits fiscales, en muchas ocasiones porque la cantidad de turistas ha superado lo presupuestado por la Gobernación, pero también por falta de ejecución de los mismos, lo cual ha sobrepasado los \$20.000 millones, hecho que refuerza aún más la posibilidad que existe en el departamento de que parte de estos recursos se destinen para mejorar las condiciones de salud.

1.5. RECURSOS DE INVERSIÓN EN SALUD PARA EL DEPARTAMENTO

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, los recursos para inversión en salud provenientes del Presupuesto General de la Nación han pasado de \$509 mil millones en 2015 a \$699 mil millones previstos para 2020, lo que significa un aumento del 37,3%.

Sin embargo, al hacer un análisis un poco más puntual de los recursos per cápita asignados al total nacional en comparación con los asignados a la isla de San Andrés, resulta preocupante; como se evidencia en la siguiente tabla, mientras que el promedio per cápita de recursos del presupuesto general de la nación para inversión en salud ha sido cercano a los \$60.000 para la isla de San Andrés ha sido cercana a los \$3.000.

Tabla 4. Inversión per cápita en salud con recursos del PGN

	2017	2018	2019	2020
Nacional \$	69.075	54.538	69.760	63.487
San Andrés \$	2.681	2.605	3.015	3.016

Fuente: DNP-DIFP. 2019.

Esta situación evidencia nuevamente la necesidad que existe de buscar nuevas fuentes de recursos y mejorar la situación actual de la salud en el Archipiélago. Además, si se tiene en cuenta que este departamento es uno de los que más recibe turistas extranjeros tanto nacionales como internacionales, tal y como se evidenció previamente, resulta necesario tomar medidas como las presentadas en el presente proyecto de Ley, que permitan evitar situaciones indeseables a futuro.

1.6 NORMAS MODIFICADAS

El proyecto en cuestión modifica el artículo 19 y 20 de la Ley 47 de 1993, como se suscribió con antelación. Agregando dos párrafos al artículo 19; el primero que faculte a la Gobernación del departamento Archipiélago de San Andrés para que pueda ejercer el cobro de esta obligación tributaria por medio de su portal web. Y el segundo, que formalice la obligación por parte de los turistas extranjeros de presentar a su entrada a las islas un seguro de salud, válido en Colombia, con el ánimo de evitar las rentas que se le generan al Hospital la atención de turistas extranjeros que hacen uso de los servicios de salud y que no tienen un seguro que respalde este tipo de atenciones médicas; con lo cual le generan pérdidas a la institución prestadora del servicio de salud.

Igualmente, se modifica el artículo 20 de la ley 47 de 1993 con el ánimo de adicionarle dos párrafos. El primero que contenga una disposición en el sentido de obligar al departamento a destinar un porcentaje no menor al 5% de lo percibido por concepto de este recaudo para financiar la salubridad pública, la modernización, dotación e implementación de nuevas tecnologías en salud; y la prestación de servicios de salud no habilitados en el departamento.

2. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE PARA PRIMER DEBATE

2.1. COMPETITIVIDAD DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS

En el último informe de competitividad departamental (2019), elaborado por el Consejo Privado de Competitividad, el Archipiélago de San Andrés ocupó el puesto 14 entre 33 departamentos, aunque en conjunto se evidencian mejoras en la posición del departamento, es preocupante que en el componente de salud ocupe el lugar 27 entre 33 departamentos y además haya perdido cerca de 1,23 puntos respecto al año anterior, es decir que la situación ha venido empeorando en el último año.

La siguiente tabla resume los resultados del índice para el componente de salud en el departamento.

Tabla 5. Resultados para el pilar salud del índice departamental de competitividad en San Andrés

Concepto	Puntaje (0 a 10)	Posición entre 33
Salud	5,38	27
1. Cobertura en Salud	3,96	31
Cobertura de vacunación Triple	3,46	31
Cobertura de vacunación pentavalente	7,43	19
Camas hospitalarias totales	5,56	11
Camas por servicios especializados	1,93	29
2. Resultados en salud	8,02	28
Mortalidad infantil	4,07	31
Mortalidad por desnutrición	10	1
Mortalidad materna	10	1
3. Calidad en salud	4,15	3
Inversión en salud pública	5,13	4
Inversión para primera infancia	1,34	7
Tiempo de asignación citas	4,85	17

Fuente: Consejo Privado de Competitividad. 2019.

2.2 SITUACIÓN ACTUAL DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SALUD EN EL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS DE ACUERDO CON LA IPS A CARGO

La infraestructura de red pública hospitalaria del departamento está conformada por el Hospital de San Andrés, los centros de salud de San Luis y La Loma, y el hospital local de Providencia.

Frente a esto, la IPS Sermedic (encargada actualmente de la prestación de los servicios en el Archipiélago) ha manifestado que la situación actual de la infraestructura hospitalaria del departamento, en cada una de sus entidades, cuenta con las siguientes deficiencias:

Hospital de San Andrés:

- Deficiencias en cuanto a la capacidad de espacios en áreas de urgencia y consulta externa.
- Deficiencias en cubiertas, techos en áreas de cirugía, sala de partos y unidad de cuidados intensivos.
- No existencia de depósitos de acuerdo a la normatividad para almacenamiento de residuos.

Puesto de Salud San Luis:

- Deficiencias en acometida eléctrica, en áreas de consulta externa y en cubiertas y techos.

Puesto de Salud Loma:

- Falta de adecuación de áreas de primer nivel

Hospital Providencia:

- La infraestructura se encuentra con deficiencias en la totalidad de las áreas hospitalarias.⁵

Sumado a lo anterior, en un ejercicio realizado por la Secretaría de Salud del departamento, se

⁵ Información suministrada por la IPS Sermedic-octubre 15 de 2019.

encontró que, si se tuvieran que asignar camas para la atención prioritaria de determinada situación de emergencia en salud, solo se contaría con un total de 130 camas para atender una población de 77.759 habitantes, esto es 1,61 camas por cada 1.000 habitantes, situación que resulta preocupante.

2.3 ACTUACIÓN RECIENTE DE LOS ENTES DE CONTROL

En agosto, del año en curso, en una actuación especial de fiscalización en el Contrato Interadministrativo 1134 de 2017 elaborado por la Contraloría General de la República, en la cual se analizaron las vigencias 2016-2019 (esta última con corte a marzo 30) se buscó analizar la gestión y resultados de los recursos para salud ejecutados por el departamento; analizar la gestión de la IPS Universitaria en la prestación del servicio de salud, y verificar el uso de los bienes muebles e inmuebles otorgado por del Departamento a la IPS para la prestación del servicio, entre otros.⁶

Dentro de las principales conclusiones del informe se encuentra que en el hospital de San Andrés hay un daño fiscal cercano a los \$1.767 millones y que la gestión para la prestación del servicio de salud en el Archipiélago no cumple con los principios de eficacia y eficiencia, ni con lo contractualmente acordado, por cuanto hay falta de monitoreo en la calidad en salud del departamento, incumplimiento a las normas del sistema obligatorio de garantías de calidad y mala administración de la infraestructura hospitalaria. (CGR. 2019).

Dentro de la lista de hallazgos de la Contraloría, que soportan las anteriores afirmaciones se encontró que la Gobernación no ha garantizado los permisos para el ingreso de especialistas dejando a varios pacientes con consultas pendientes, no existe habilitación para la prestación de algunos servicios con especialistas, especialmente con urgencias, hay problemas con el abastecimiento de insumos y medicamentos hospitalario y que en el contrato interadministrativo elaborado con la IPS Universitaria de los \$2.025 millones que debían entregar en mantenimiento correctivo y preventivo, solo se han invertido \$437. (CGR. 2019)

Igualmente, revela el informe que el departamento ha incumplido con la obligación de invertir en infraestructura, equipos de imagenología, odontología, cirugía, entre otros; y que aun cuando la Superintendencia Nacional de Salud había impuesto multas cercanas a los \$1000 millones, por omisiones en el ejercicio de inspección, vigilancia y control, a la fecha solo se habían cancelado \$7 millones. (CGR. 2019).

Más recientemente, el 14 de noviembre del 2019, la Procuraduría General de la Nación alertó que la Gobernación del departamento habría entregado la infraestructura médica, para su explotación gratuita

⁶ Informe de la Contraloría General de la República. Actuación especial de fiscalización contrato interadministrativo 1134 de 2017 (IPS Universitaria-Gobernación de San Andrés). Agosto 2019.

a las IPS Salud Global y Sermedic SAS para la prestación de servicios de salud, lo cual ha generado ingresos por más de \$38.000 millones al año.⁷

Se encontraron indicios que pueden determinar la existencia de irregularidades en el convenio interadministrativo firmado entre la gobernación y la IPS Universitaria de la Universidad de Antioquia. El convenio determinaba que la institución prestadora debía gestionar los hospitales públicos del Archipiélago, pero al parecer se le entregaron de manera irregular a dos IPS, que hasta el momento los han explotado de manera gratuita.

Con el convenio, la IPS también se comprometía a invertir cerca de \$105 millones anuales en el mantenimiento de los hospitales, pero al parecer no se evidencia que la obligación se esté cumpliendo. La Procuraduría envió copias para que se adelanten las investigaciones respectivas. (PGN. 2019).

Estos hallazgos encontrados por los entes de control, dejan ver que la situación de la infraestructura y prestación del servicio de salud en el Archipiélago no es meramente un problema de ausencia de recursos, sino que obedece a serios problemas en la institucionalidad que competen también a las acciones que ha venido llevando a cabo la Gobernación. Por ello, de entregar más recursos para mejorar la situación actual de la salud, se requieren medidas que permitan mejorar la eficiencia en la ejecución, así como su inspección, vigilancia y control.

2.4 APORTES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022 PARA EL SERVICIO DE SALUD EN EL ARCHIPIÉLAGO

Es importante tener en cuenta que dentro de los pactos regionales previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, quedó previsto uno específico denominado “*Pacto Seaflower Región: Por una región próspera, segura y sostenible San Andrés*” hecho que refleja el compromiso del actual Gobierno por otorgar un tratamiento especial y focalizado al Archipiélago.

En el diagnóstico del pacto, se reconoce que el desarrollo de San Andrés cuenta con una serie de dificultades a nivel económico y social; en particular, el aumento de la densidad poblacional, junto con la creación de asentamiento subnormales han incrementado las demandas sociales para proveer servicios públicos como agua potable, saneamiento, salud y educación. Esto puede causar una serie de problemas y detrimento en su atractivo turístico, y por lo tanto en todo el desarrollo de la región.⁸

En esa línea se reconoce que el Archipiélago requiere esfuerzos importantes para mejorar la provisión de servicios públicos, así como el saneamiento básico. No obstante, al revisar las

estrategias propuestas para dar solución a la problemática, se observa que estas se encuentran prioritariamente enfocadas al sector de agua potable y saneamiento, así como al de energía.

Sin embargo, en línea con lo propuesto en el pacto estructural 3 *Política social moderna centrada en la familia eficiente y de calidad*, en la línea B *Salud para todos con calidad y eficiencia*, en diciembre del año 2018 el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud, estructuró el programa de Acción Integral en Hospitales-Ai Hospital en el cual se priorizaron los hospitales de San Andrés (Clarence Lynd Newball Memorial Hospital) Quibdó, Tumaco, Buenaventura, Leticia, Puerto Carreño y Maicao para el año 2019. Este programa tiene como propósito el fortalecimiento de servicios promocionales y preventivos de los servicios de salud en todos sus niveles de complejidad, mejoramiento de la calidad, apoyar la gestión administrativa y acciones de promoción y prevención y las relacionadas con infraestructura y dotación hospitalaria.

En el esquema de gestión del programa, el Ministerio de Salud, realiza un diagnóstico del nivel de gestión territorial e institucional, se elabora un diagnóstico de la situación de la salud en el territorio, se concreta un plan de trabajo en las diferentes líneas de programa, se ejecutan las actividades y de ahí en adelante se elabora un plan de monitoreo y seguimiento a los resultados.⁹

Dentro de los principales resultados registrados con corte a octubre de 2019, el Ministerio de Salud manifiesta lo siguiente:

- Se ha entregado asistencia técnica a la IPS para la prestación de servicios de baja complejidad, pero ha registrado un avance solo del 20% frente a la meta, por cuanto la entidad sigue en etapa de diagnóstico.
- Se ha realizado acompañamiento para la formulación de proyectos de inversión para mejorar la calidad de los servicios, sin respuesta oportuna de la entidad territorial.
- Se ha logrado la movilización institucional para abordar la crisis y se ha nivelado la unidad de pago por capitación del régimen subsidiado, para cumplir con el compromiso de equidad.
- Se ha ampliado la oferta de consultas médicas especializadas y la implementación de consulta externa a través de líneas telefónicas.
- Se ha prestado asistencia técnica para depurar, conciliar y cobrar la cartera registrada tanto con los aseguradores como con la entidad territorial.¹⁰

⁷ Procuraduría General de la República. Boletín 901. Noviembre 2019.

⁸ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia Pacto por la Equidad. Pp 1998-1204*

⁹ Ministerio de Salud. ABECÉ Programa Acción Integral en Hospitales Públicos-Ai Hospital. 2018.

¹⁰ Información suministrada por el Ministerio de Salud. Programa Ai Hospital en San Andrés. Octubre de 2019.

Lo anterior, refleja el interés del actual Gobierno por mejorar las condiciones de la prestación del servicio de salud en el Archipiélago. Sin embargo, nuevamente se evidencia que han existido

dificultades con las autoridades locales para poner en marcha el plan, por lo cual es necesario fortalecer toda la institucionalidad y el trabajo conjunto entre nivel nacional y local.

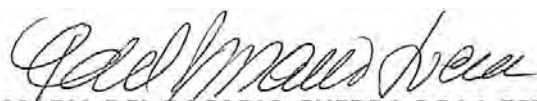
3. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Norma Vigente	Texto aprobado en segundo debate en Cámara	Texto propuesto para primer debate en Senado
	Artículo 1°. Adiciónense dos párrafos al artículo 19 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:	Artículo 1°. Adiciónense dos párrafos al artículo 19 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:
<p>Artículo 19. Contribución para el uso de la infraestructura pública turística. Créase la contribución para el uso de la infraestructura pública turística que deberá ser pagada por los turistas y los residentes temporales del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones que rijan para las entidades territoriales. La empresa transportadora será la encargada de recaudar esta contribución y entregarla a las autoridades departamentales dentro de los cinco primeros días de cada mes, mediante la presentación de la relación de los tiquetes vendidos, hacia o desde el Departamento Archipiélago, determinado el número del tiquete y el nombre del pasajero.</p>	<p>Artículo 19. Contribución para el uso de la infraestructura pública turística. Créase la contribución para el uso de la infraestructura pública turística que deberá ser pagada por los turistas y los residentes temporales del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones que rijan para las entidades territoriales. La empresa transportadora será la encargada de recaudar esta contribución y entregarla a las autoridades departamentales dentro de los cinco primeros días de cada mes, mediante la presentación de la relación de los tiquetes vendidos, hacia o desde el departamento Archipiélago, determinado el número del tiquete y el nombre del pasajero.</p>	<p>Artículo 19. Contribución para el uso de la infraestructura pública turística. Créase la contribución para el uso de la infraestructura pública turística que deberá ser pagada por los turistas y los residentes temporales del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones que rijan para las entidades territoriales. La empresa transportadora <u>de turistas y residentes temporales</u> será la encargada de recaudar esta contribución y entregarla a las autoridades departamentales dentro de los cinco primeros días de cada mes, mediante la presentación de la relación de los tiquetes vendidos, hacia o desde el departamento Archipiélago, determinado el número del tiquete y el nombre del pasajero.</p>
<p>Parágrafo. El incumplimiento de la disposición contenida en este artículo dará lugar a la imposición de multas sucesivas de hasta 100 salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de las sanciones penales y administrativas a que hubiere lugar.</p>	<p>Parágrafo 1°. El incumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo dará lugar a la imposición de multas sucesivas de hasta 100 salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de las sanciones penales y administrativas a que hubiere lugar.</p>	<p>Parágrafo 1°. El incumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo dará lugar a la imposición de multas sucesivas de hasta 100 salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de las sanciones penales y administrativas a que hubiere lugar.</p>
	<p>Parágrafo 2°. Facúltese a la gobernación del departamento a recaudar la contribución que trata este artículo, como también la que se genere de la compra de la tarjeta de turismo que trata el artículo 15 del Decreto 2762 de 1991, por medio de su portal web oficial o en oficinas dispuestas para tal fin.</p> <p>Para evitar la doble cancelación de esta obligación, la gobernación emitirá un certificado virtual de pago o físico que el turista exhibirá en el momento de entrada a las islas y que lo eximirá de realizar el pago a las empresas transportadoras.</p> <p>Parágrafo 3°. Los turistas extranjeros, además de la contribución de que trata el presente artículo, deberán acreditar a la entrada a las islas un seguro de salud público o privado, válido en Colombia, por el tiempo de su estadía.</p>	<p>Parágrafo 2°. Facúltese a la gobernación del departamento a recaudar la contribución <u>de</u> que trata este artículo, como también la que se genere de la compra de la tarjeta de turismo que trata el artículo 15 del Decreto 2762 de 1991 <u>y las normas que los modifiquen y/o adicione</u> por medio de su portal web oficial o en oficinas dispuestas para tal fin.</p> <p>Para evitar la doble cancelación de esta obligación, la gobernación emitirá un certificado virtual de pago o físico que el turista exhibirá en el momento de entrada a las islas y que lo eximirá de realizar el pago a las empresas transportadoras.</p> <p>Parágrafo 3°. Los turistas extranjeros, además de la contribución de que trata el presente artículo, deberán acreditar a la entrada a las islas un seguro de salud, público o privado, válido en Colombia, por el tiempo de su estadía.</p>
	Artículo 2°. Adiciónense dos párrafos al artículo 20 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:	Artículo 2°. Adiciónense dos párrafos al artículo 20 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:
<p>Artículo 20. Monto y destinación de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística. La Asamblea Departamental determinará el monto de la contribución prevista en el artículo</p>	<p>Artículo 20. Monto y destinación de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística. La asamblea departamental determinará el monto de la contribución prevista en el artículo</p>	<p>Artículo 20. Monto y destinación de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística. La asamblea departamental determinará el monto de la contribución prevista en el artículo</p>

Norma Vigente	Texto aprobado en segundo debate en Cámara	Texto propuesto para primer debate en Senado
<p>anterior, de acuerdo con el tiempo de permanencia de las personas y con la actividad que se pretenda desarrollar en el departamento. Los recaudos percibidos por concepto de la contribución prevista en el artículo anterior, se destinarán específicamente a la ejecución de las normas relacionadas con el mejoramiento, mantenimiento, adecuación y modernización de la infraestructura pública turística del departamento y la preservación de los recursos naturales.</p>	<p>anterior, de acuerdo con el tiempo de permanencia de las personas y con la actividad que se pretenda desarrollar en el departamento. Los recaudos percibidos por concepto de la contribución prevista en el artículo anterior, se destinarán específicamente a la ejecución de las normas relacionadas con el mejoramiento, mantenimiento, adecuación y modernización de la infraestructura pública turística; la preservación de los recursos naturales.</p> <p>Parágrafo 1°. Sin perjuicio de lo anterior, la administración departamental deberá destinar un porcentaje no menor al 5% del total de los recursos recaudados por concepto de la contribución de que trata el artículo anterior para financiar únicamente los gastos de inversión en infraestructura hospitalaria, salubridad pública y dotación médico quirúrgica.</p>	<p>anterior, de acuerdo con el tiempo de permanencia de las personas y con la actividad que se pretenda desarrollar en el departamento. Los recaudos percibidos por concepto de la contribución prevista en el artículo anterior, se destinarán específicamente a la ejecución de las normas relacionadas con el mejoramiento, mantenimiento, adecuación y modernización de la infraestructura pública turística; la preservación de los recursos naturales.</p> <p>Parágrafo 1°. Sin perjuicio de lo anterior, la administración departamental deberá destinar un porcentaje no menor al 5% del total <u>de ingresos por concepto de la contribución de que trata el artículo primero de la presente ley, la cual incluye los conceptos de ingresos corrientes de la vigencia, los recursos del balance y los rendimientos financiero si los hubiese,</u> para financiar únicamente gastos de inversión en infraestructura, dotación <u>hospitalaria y para salud pública.</u></p> <p>Parágrafo 2°. <u>La Gobernación del Departamento, con el apoyo de Ministerio de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud, establecerá un plan de acción anual para la ejecución de los recursos previstos en el parágrafo 1° del presente artículo, priorizando entre otros, el fortalecimiento de la institucionalidad para la adecuada prestación de los servicios de salud.</u></p>
		<p>Artículo 3°. <u>La inspección, vigilancia y control de los recursos procedentes de la contribución a la infraestructura turística que sean destinados para las acciones descritas en el parágrafo 1° del artículo 2°, estarán a cargo de la Contraloría General de la República.</u></p>
	<p>Artículo 3°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Artículo 4°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, rindo Ponencia Positiva y solicito a los miembros de la Comisión Tercera de Senado aprobar el **Proyecto de ley número 58 de 2019 Senado - 041 de 2018 Cámara**, por medio del cual se modifica y se adiciona la Ley 47 de 1993, con el siguiente articulado:



MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
SENADORA
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 58 DE 2019 SENADO Y 041 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica y se adiciona la Ley 47 de 1993.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónense dos párrafos al artículo 19 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 19. Contribución para el uso de la infraestructura pública turística. Créase la contribución para el uso de la infraestructura pública turística que deberá ser pagada por los turistas y los residentes temporales del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones que rijan para las entidades territoriales. La empresa transportadora de turistas y residentes temporales será la encargada de recaudar esta contribución y entregarla a las autoridades departamentales dentro de los cinco primeros días de cada mes, mediante la presentación de la relación de los tiquetes vendidos, hacia o desde el departamento Archipiélago, determinado el número del tiquete y el nombre del pasajero.

Parágrafo 1°. El incumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo dará lugar a la imposición de multas sucesivas de hasta 100 salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de las sanciones penales y administrativas a que hubiere lugar.

Parágrafo 2°. Facúltese a la gobernación del departamento a recaudar la contribución de que trata este artículo, como también la que se genere de la compra de la tarjeta de turismo de que trata el artículo 15 del Decreto 2762 de 1991 y las normas que los modifiquen y/o adicione por medio de su portal web oficial o en oficinas dispuestas para tal fin.

Para evitar la doble cancelación de esta obligación, la gobernación emitirá un certificado virtual de pago o físico que el turista exhibirá en el momento de entrada a las islas y que lo eximirá de realizar el pago a las empresas transportadoras.

Parágrafo 3°. Los turistas extranjeros, además de la contribución de que trata el presente artículo, deberán acreditar a la entrada a las islas un seguro de salud, público o privado, válido en Colombia, por el tiempo de su estadía.

Artículo 2°. Adiciónense dos párrafos al artículo 20 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 20. Monto y destinación de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística. La asamblea departamental determinará el monto de la contribución prevista en el artículo anterior, de acuerdo con el tiempo de permanencia de las personas y con la actividad que se pretenda desarrollar en el departamento. Los recaudos percibidos por concepto de la contribución prevista en el artículo anterior, se destinarán específicamente a la ejecución de las normas relacionadas con el mejoramiento, mantenimiento, adecuación y modernización de la infraestructura pública turística; la preservación de los recursos naturales.

Parágrafo 1°. Sin perjuicio de lo anterior, la administración departamental deberá destinar un

porcentaje no menor al 5% del total de ingresos por concepto de la contribución de que trata el artículo primero de la presente Ley, la cual incluye los conceptos de ingresos corrientes de la vigencia, los recursos del balance y los rendimientos financieros si los hubiese, para financiar únicamente gastos de inversión en dotación hospitalaria y para salud pública.

Parágrafo 2°. La Gobernación del Departamento, con el apoyo de Ministerio de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud, establecerá un plan de acción anual para la ejecución de los recursos previstos en el parágrafo 1° del presente artículo, priorizando entre otros, el fortalecimiento de la institucionalidad para la adecuada prestación de los servicios de salud.

Artículo 3°. La inspección, vigilancia y control de los recursos procedentes de la contribución a la infraestructura turística que sean destinados para las acciones descritas en el parágrafo 1° del artículo 2°, estarán a cargo de la Contraloría General de la República.


Artículo 4°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.


MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
SENADORA
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

Bogotá, D. C., 17 de diciembre de 2019

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del **Proyecto de ley número 58 de 2019 Senado – 041 de 2019 Cámara**, por medio del cual se modifica y se adiciona la Ley 47 de 1993.

El Secretario General,


RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de trece (13) folios.

El Secretario General Comisión Tercera Senado,


RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2019 SENADO

por medio del cual institutos y centros de investigación reconocidos por Colciencias, estarán autorizados a obtener registro calificado de programas académicos de maestría y doctorado y se dictan otras disposiciones.

Honorable Senador,

HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA

Presidente

Comisión Sexta Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia Proyecto de ley número 195 de 2019 Senado, por medio del cual institutos y centros de investigación reconocidos por Colciencias, estarán autorizados a obtener registro calificado de programas académicos de maestría y doctorado y se dictan otras disposiciones”.

De conformidad con la designación que me ha hecho la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional, en virtud a lo estipulado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta presento informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 195 de 2019 Senado, *por medio del cual institutos y centros de investigación reconocidos por Colciencias, estarán autorizados a obtener registro calificado de programas académicos de maestría y doctorado y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia está estructurada de la siguiente manera:

- I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.
- II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.
- III. CONSIDERACIONES FRENTE AL PROYECTO.
- IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES.
- V. PROPOSICIÓN FINAL.
- VI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El día 25 de septiembre de 2019, en Secretaría General de Senado, radiqué el Proyecto de Ley número 195 de 2019, *“por medio del cual institutos y centros de investigación reconocidos por Colciencias, estarán autorizados a obtener registro calificado de programas académicos de maestría y doctorado y se dictan otras disposiciones”* (*Gaceta del Congreso* número 901 de 2019).

Acto seguido, la Secretaría General dio traslado del Proyecto a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, para que luego esta me designara como ponente para primer debate.

II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto, como se manifiesta en su exposición de motivos, de la cual resaltaremos ahora los aspectos más importantes y trascendentes, tiene un impacto

social muy positivo, ya que busca crear programas de maestría y doctorado por institutos y centros de investigación reconocidos por Colciencias, en condiciones de calidad, y buscando disminuir los costos de acceso a través de una mayor oferta de estos programas. Hoy por hoy, los programas de maestría son insuficientes para las necesidades del país y los doctorales aun son escasos y se concentran en áreas de alta demanda, por lo que pueden costar hasta cuatro veces lo que valen en países como Argentina o México, para mencionar dos de Latinoamérica, o España, Italia, Alemania, donde valen una fracción de lo que se cobra acá. Para el caso de las maestrías, si bien es cierto la oferta es considerable, los costos son en extremo elevados en comparación con países de la región de similares condiciones socioeconómicas. El aspecto de costos de la educación superior en Colombia es en estos momentos tema de gran importancia entre los reclamos de los estudiantes en las protestas sociales de los últimos días, y esta Ley sería de gran utilidad para ampliar la cobertura y el acceso a las clases menos favorecidas a la educación posgradual en Colombia.

III. CONSIDERACIONES FRENTE AL PROYECTO

El proyecto es loable, ya que en las condiciones en que se propone, reduciría el factor de exclusión de las clases menos favorecidas en el acceso a programas posgraduales avanzados, que por el solo factor económico, se han vuelto viables solo para las élites. Extender la posibilidad de registro calificado a centros e institutos de investigación reconocidos por Colciencias, permite tener un filtro de calidad en los programas que se presenten, así como el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional para la obtención del registro calificado de programas de maestría y doctorado, asegura que solo las instituciones que cumplan con los lineamientos de calidad establecidos por lo que el Gobierno Nacional sean capaces de ofrecer y desarrollar estos programas.

A partir de cifras concretas que permiten evaluar al país en temas de investigación e innovación, podemos indicar que para el desarrollo de la investigación científica se requiere de investigadores formados de manera apropiada. Sin embargo, Colombia tiene un número muy bajo de investigadores con formación doctoral, según Colciencias, en Colombia se gradúan alrededor de ocho doctores al año por cada millón de habitantes (en 2014 se graduaron solo 390 doctores en el país¹), mientras que en Chile gradúan 23 por millón, en México 24, en Brasil 63 o en Argentina 23.

Es insuficiente la cantidad de programas de maestría y doctorado que adelantan las universidades

¹ Ver “¿Cuántos doctores gradúa Colombia en comparación con el resto del mundo?”, en Dinero, 15 de marzo de 2017, disponible en [https://www.dinero.com/economia/articulo/graduados-de-doctorado-en-colombia-y-el-resto-del-mundo/242911]

colombianas (1.465 maestrías y 236 doctorados en 2015, para todas las áreas de conocimiento, lo que por ello, resulta una cifra bastante pobre²), en comparación con países de la región similares en población y aspectos socioeconómicos.

En cuanto al número de doctores que se gradúan al año, Brasil es el líder indiscutible con 12.217, le sigue México con 4.665, Argentina con 1.680, Cuba con 1.235, y Chile con 514. Colombia, con 245 graduados según datos de 2011, nuestro país solo supera a Costa Rica que tiene 112.

En Colombia 43 universidades tienen programas de doctorado, pero 6 de ellas tienen 126 de los 226 que actualmente existen. Se trata de la Universidad Nacional, con 57, la Universidad de Antioquia, con 24, la Universidad de Los Andes, con 15, la Universidad del Valle, con 13, la Universidad del Norte, con 10, y la Universidad Javeriana, que cuenta con 7 programas³. (El resaltado es nuestro).

Estas cifras permiten ver que respecto del número de habitantes/país, existe un notable atraso de Colombia con sus pares de la región.

Los programas académicos de doctorado son un escenario privilegiado para obtener logros en materia de investigación científica, a pesar de ello, además de existir en el país muy pocas universidades que ofrecen doctorados (43) de las cuales solo seis concentran el 55,76% de los programas, en los escalafones internacionales las universidades colombianas no suelen aparecer entre las 500 mejores del mundo. Así mismo, casi todos los programas de doctorado, con muy pocas excepciones, se concentran en la capital del país (34,25%), lo que significa un problema de abierta desigualdad en el acceso al conocimiento, la educación y la investigación científica para las regiones en Colombia.

En razón de las consideraciones anteriores, y a las recomendaciones de la OCDE en la materia, resulta indispensable ampliar el abanico de instituciones que investigan en las distintas áreas de las ciencias, autorizadas para desarrollar programas de maestría o doctorado y, en esa dirección, los institutos o centros de investigaciones o estudios, que como actividad principal se dedican a la investigación científica, serían los llamados a ser convocados en este esfuerzo nacional por mejorar la tasa de investigadores preparados con título de magíster y doctor y el número de programas de maestrías y doctorados en el país. A 2016, los centros de investigación reconocidos por Colciencias eran 44 así:

² Ver MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. *Compendio estadístico de la educación superior en Colombia, Bogotá, MEN, 2016*, p. 37. Ver “Cifras sobre doctores y doctorados en Colombia”, Revista *Semana*, 13 de abril de 2017, disponible en [https://www.semana.com/educacion/articulo/situacion-de-los-doctores-en-colombia-datos-cifras-panorama/382650-3]

³ “¿Cuántos doctores gradúa Colombia en comparación con el resto del mundo?”, cit.

CENTROS RECONOCIDOS POR SECTOR Y REGIÓN, 2012-2016⁴

A. CENTROS DE INVESTIGACIÓN

Sector	Caribe	Centro Oriente	Eje Cafetero	Pacífico	Total General
Salud y temáticas asociadas	0	14	1	4	19
Ciencias Sociales y temáticas asociadas	1	5	2	0	8
Agricultura y temáticas asociadas	1	2	0	1	4
Arbitrio y Habitat	0	2	1	1	4
Ciencias Básicas	0	2	1	0	3
Biotecnología	0	1	0	1	2
Educación - Ciencias Sociales	0	0	1	0	1
Energía y Medio	0	1	0	0	1
Habitat	0	1	0	0	1
Mi Ambiente y Habitat	1	0	0	0	1
Total general	3	28	6	7	44

Fuente: Colciencias. Dirección de Fomento a la Investigación. Consolidado OAR. Corte 31/12/2016.

Es importante incrementar la oferta de programas de calidad, sobre todo en áreas en las que ni siquiera las universidades públicas quieren incursionar, dados los costos fijos tan elevados de una universidad que llevan los puntos de equilibrio de los programas de maestría y doctorado a niveles inalcanzables, situación que para los institutos y centros de investigación puede ser manejable al ser de menor tamaño.

Algunos podrán argumentar que aumentar la cantidad de programas de maestría y doctorado no resuelve el problema mientras el Estado no coloque los recursos necesarios para llevar a cabo investigación, pero ante ese argumento tener más investigadores con título de maestría y doctorado ciertamente nutre los insuficientes grupos de investigación con los que cuenta el país y aumenta de manera considerable la cantidad de productos resultado de investigación que cada uno de ellos produce al año, que es uno de los factores con los que se mide el desarrollo de la investigación en el país. Si los institutos y centros de investigación pueden desarrollar programas de maestría y doctorado a una fracción del costo actual del mercado, se requerirá menos participación del Estado con recursos públicos para adelantar proyectos de investigación y obtener resultados. Aumentar los graduados de programas con la calidad requerida, indiscutiblemente eleva los deltas de producción en ciencia y tecnología y nutre los grupos actuales así como fomenta la creación de nuevos. Mírese el estado de la investigación en la tabla siguiente⁵.

II.5.1.1. Datos. Grupos de Investigación reconocidos por región y sector. 2012 – 2016

Etiquetas de fila	A1	A	B	C	D	Reconocido	Total general
Centro - Oriente	181	225	461	914	301	103	2.175
Región Eje Cafetero	135	154	222	574	107	37	1.029
Región Caribe	39	80	125	276	69	10	611
Región Pacífico	47	64	118	266	57	18	570
Centro - Sur	6	14	24	68	40	9	161
Región del Llano	2	10	35	18	18	1	68
NO			2	4	18	2	26
Total general	408	546	952	1.938	619	180	4.630

Fuente: Dirección de fomento a la investigación. Colciencias. Consolidado OAP.

⁴ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN –COLCIENCIAS–. Boletín N° 5, noviembre de 2017, p. 59, disponible en [https://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/ckeditor_files/Boletin-Estadistico2017_Final.pdf]

⁵ *Ibíd.*, p. 68.

Sumado a lo anterior, la cantidad de docentes con las máximas titulaciones posgraduales en las universidades, se impacta positivamente con el proyecto.

Del mismo modo, en el tema de la descentralización, esta ley busca consolidar centros e institutos de investigación en las regiones, para incrementar el número de grupos con productos resultado de investigación y profesionales con formación posgradual en zonas donde hoy son casi inexistentes y marcan pobremente en las convocatorias de categorización de grupos⁶.

Los institutos de investigación no tienen la misma naturaleza, misión y características de las universidades, además solo se ha previsto en esta ley que desarrollen programas de maestría y doctorado, *no pregrados*, por tanto, no deben requerirse todas las condiciones ordinarias contempladas para la obtención por parte de una universidad de un registro calificado. En cambio, como debe garantizarse, sin incurrir en excesos, que los institutos y centros de investigación que creen programas de maestría y doctorado ofrezcan condiciones de alta calidad, como las que exige el desarrollo de la investigación científica, en la ley se ha contemplado la exigencia del reconocimiento de Colciencias o quien haga sus veces como centro o instituto de investigación, requisito de la mayor exigencia, en especial en investigación, medios educativos y docentes investigadores. Por lo demás, el trámite que se aplicará sigue las reglas legales existentes, que consagran la intervención del Ministerio de Educación Nacional, previo concepto del organismo técnico asesor, con la visita de pares académicos para verificar el cumplimiento de los requisitos.

El cumplimiento del requisito del reconocimiento de Colciencias o quien haga sus veces, será suficiente para asegurar una educación de la más alta calidad en el nivel de maestría o doctorado, en todas las áreas del conocimiento.

El propósito central del Proyecto de Ley es contribuir de manera eficaz y eficiente al desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, por medio de una política que estimule la creación de programas de maestría y doctorado de alta calidad, los cuales representan el escenario más apropiado para formar investigadores de alto nivel, propiciar investigaciones y, como resultado de la suma de esas condiciones, producir nuevos conocimientos que ayuden a superar el atraso mayúsculo en que se encuentra el país en este campo respecto de los países pares en la región.

Pese a que la generación de nuevo conocimiento a través de la investigación científica debe ser una prioridad nacional, puesto que el conocimiento es el tipo de capital más valioso en los tiempos de la globalización, el más apetecible de todos, incluso de mayor importancia que el capital económico, ya que el nuevo conocimiento es el motor imprescindible del desarrollo económico y, por ende, del bienestar

de una Nación, Colombia es uno de los países con mayor atraso comparativo en la gestación de conocimiento.

Esto ocurre en buena parte al existir muy pocos programas concentrados en un puñado de universidades⁷ que, en algunos casos, reciben menos de media docena de estudiantes para cursar un programa doctoral y dado que una cifra como la indicada copa el máximo de su capacidad para formar doctores, después de las consabidas deserciones, la tasa de graduación de los estudiantes es muy baja.

El país tiene una tasa muy deficiente, casi insignificante, en el registro de nuevas patentes. Su número de doctores, esto es, de los profesionales con formación avanzada para la investigación y la producción de conocimiento, es extremadamente bajo. La cifra de programas de doctorado que se desarrollan en las universidades colombianas es notoriamente insuficiente, puesto que tenemos muy pocas universidades con las condiciones requeridas – en especial, en medios, docentes con formación doctoral y experiencia en dirección de tesis y recursos de investigación – para que puedan ampliar la oferta de programas de doctorado, además de la centralización, ya que, según estudio de Orlando Acosta de la Universidad Nacional y Jorge Celis de la Universidad de Estocolmo, el 32,25% de los programas de doctorado en el país se encuentran en Bogotá, el 25,24% en Antioquia y el 7,14% en el Valle del Cauca, lo que deja al resto del país con solo el 32,37% de los programas⁸.

De acuerdo con datos de Colciencias⁹, en la Convocatoria 693 de 2014 cuyos resultados finales se socializaron el 20 de abril de 2015, estos arrojan que tomando como base la cifra de 58.730 personas registradas con sus hojas de vida (CvLac) en los grupos de investigación reportados en Colciencias, solo 8.280 tendrían las calidades necesarias para ser considerados, realmente, como investigadores, tanto por su formación académica, como por su producción científica (la distribución fue: 1.057 investigadores senior, 2.064 investigadores asociados y 5.159 investigadores junior¹⁰). Es decir, apenas el 14,09% de quienes de manera primordial se dedican a la investigación científica y al trabajo académico, de manera sólida y verificable, tienen las condiciones apropiadas de formación académica y/o producción científica, indispensables para ser considerados verdaderos investigadores. Y si

⁷ Solo 43 instituciones ofrecen doctorados en Colombia. Ver Posgrados, año 9, N° 17, Bogotá, Casa Editorial *El Tiempo*, 30 de marzo de 2017, p. 10.

⁸ Ver Posgrados, cit.

⁹ Colciencias. “Modelo de medición de grupos de investigación, desarrollo tecnológico o de innovación y de reconocimiento de investigadores del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación, año 2015”, Bogotá, Colciencias, 15 de octubre de 2015, disponible en [<http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/noticias/mediciondegupos-actene2015.pdf>], p. 15.

¹⁰ Ídem.

⁶ COLCIENCIAS. *Boletín* N° 5, cit., p. 70

hacemos el análisis de investigadores senior, la cifra es más que preocupante: solo el 1,79% de los investigadores registrados posee la categoría más alta (3,51% la de asociados, la segunda en calidades académicas y 8,78% como junior, la más básica de las categorías). Esto no habla muy bien acerca de quienes conforman los grupos de investigación científica en Colombia, es decir, sobre quienes hacen ciencia. Las cifras anteriores ilustran de un modo contundente la necesidad de ampliar la oferta de programas de maestría y doctorado, desde luego, en condiciones de calidad elevadas.

Para contextualizar la cifra, y vislumbrar el atraso, podemos mencionar que en América Latina, Brasil produce anualmente 63 doctores por cada millón de habitantes; México, 24; Chile, 23; Argentina, 23, y Colombia solamente cinco¹¹ [...] Pero aunque en Colombia la mayoría de doctores están en la educación superior, solo el 5,4% de los profesores de este nivel educativo posee título doctoral, lo cual, de acuerdo con los expertos, sugiere que la calidad educativa universitaria en el país no es la mejor. Hace más de una década, Brasil tenía 30% y Chile 14,4% de sus docentes universitarios con este nivel de formación. *La planta docente de la Universidad Nacional con título doctoral se ubica actualmente en 40,48% y en los Andes es de aproximadamente 64%, mientras que en la U. de São Paulo, en Brasil, es de 99,7%.* (El resaltado es nuestro).

Es por los motivos expuestos que este proyecto de ley busca facultar a los institutos o centros de investigación reconocidos por Colciencias o quien haga sus veces, para que organicen y adelanten programas de maestría y doctorado. Se debe anotar que la iniciativa propuesta *no busca el otorgamiento de personería jurídica como instituciones de educación superior a los institutos o centros de investigación*, facultad claramente establecida por la Ley 30 de 1992 y sus decretos reglamentarios a quienes así lo soliciten ante el Ministerio de Educación Nacional, conforme a un procedimiento específico y unos criterios normativos y académicos claros. Se busca que los institutos y centros de investigación, con sujeción al actual Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, puedan ofertar programas académicos de maestría y doctorado, bajo el procedimiento de registro calificado establecido legal y reglamentariamente para cualquier institución de educación superior, según lo dispuesto en el Decreto 1330 de 2019. Lo anterior, aunado a los actuales procesos de reconocimiento y seguimiento ante Colciencias¹² a los que son sometidos los centros e institutos de investigación y el sistema de categorización de grupos de investigación mediante las convocatorias

periódicas que realiza dicha institución, brinda a la comunidad académica las suficientes garantías que respaldan la exigencia y calidad necesarias, al contar con unos precisos referentes académicos que permiten, tanto al Ministerio de Educación Nacional como a Colciencias, una evaluación integral de la labor académica que este tipo de instituciones llevaría a cabo con la oferta académica de maestrías y doctorados.

Sobre las razones que llevan a formular la propuesta debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que los programas académicos de maestría y doctorado poseen, ante todo, como su característica esencial más representativa, el que se trata de programas de formación de investigadores, que por tanto deben contar con una extensa trayectoria en investigación y, en ese sentido, son las instituciones de investigación aquellas que mejor pueden cumplir esa misión, pues son las entidades dedicadas de lleno a la investigación y las que tienen mayor experiencia investigativa.

En segundo lugar, es indispensable reflexionar en que, tal como lo evidencian las distintas cifras estadísticas que han sido citadas, las universidades colombianas no han podido crear un número suficiente y diverso de programas de maestría y doctorado, desconcentrar su oferta que, como ya se dijo, se encuentra en su mayor porcentaje en Bogotá y Antioquia (57,49%) y equiparar los costos de los programas a aquellos de otros países de América Latina o Europa, donde valen una fracción de su costo en Colombia, sin que exista explicación razonable por parte de las universidades acerca de por qué una maestría o un doctorado en el país vale varias veces lo que cuesta hacerlo en el exterior.

Entonces, la participación de institutos y centros de investigación es una necesidad, modulará la oferta de programas de maestría y doctorado con todas las condiciones de calidad respecto de su precio al hacerlo más justo e incluyente y, así mismo, deberá servir como una opción complementaria de los esfuerzos adelantados por las universidades públicas y privadas del país.

En tercer orden, la alternativa de recurrir a centros e institutos de investigación para el desarrollo de programas académicos de maestría y doctorado, ha sido una estrategia recurrente entre los países del mundo más avanzados en materia socioeconómica, que son además aquellos con mayores éxitos en investigación y gestación de nuevo conocimiento.

Hay innumerables ejemplos a nivel mundial de institutos y centros de investigación que desarrollan programas de maestría y doctorado con titulación propia y muchísimo éxito y renombre en términos de excelencia y aporte al conocimiento científico.

En cuarto término, debe considerarse que en el país existen un gran número de institutos y centros de investigación del más alto nivel, muchos de ellos constituidos como entidades de carácter oficial, pero sobre todo, distribuidos

¹¹ Ver el artículo “Colombia, rezagada en formación doctoral”, *El Espectador*, 7 de enero de 2015, disponible en [<http://www.elespectador.com/noticias/educacion/colombia-rezagada-formacion-doctoral-articulo-536716>].

¹² Ver “Reconocimiento de Actores. Guía Técnica para el Reconocimiento de Centros/institutos de investigación”, cit.

a lo largo y ancho del territorio nacional que de seguro estarían en condiciones de organizar programas académicos de maestría y doctorado. De nuevo, en el país hay bastantes institutos y centros de investigación que pueden representar una alternativa eficaz y de altísima calidad para ampliar la oferta de maestrías y doctorados a precios similares a los del exterior.

En quinto lugar, como es tan bajo el número de programas en Colombia respecto de su población apta para acceder a programas posgraduales y hay muchas áreas del conocimiento en las cuales no existe ninguno, sumado al altísimo costo de matrícula en comparación con países más desarrollados, la única opción es realizar esos estudios en el exterior, por regla general a muy altos costos (por lo que vale trasladarse y vivir en el exterior, más el alejamiento de la familia y el retiro del entorno laboral), que solo pueden ser sufragados por las “élites”, lo que introduce otro elemento de desigualdad odioso en el acceso al conocimiento y en las posibilidades de desarrollo humano y profesional, que en concordancia con el carácter social del Estado en Colombia debe ser suprimido, favoreciendo condiciones que permitan adelantar los estudios en Colombia a costos razonables sin demérito de la calidad.

En concordancia con la Ley de Educación Superior¹³ que limita a las instituciones privadas sin ánimo de lucro, corporaciones o fundaciones y a las entidades del Estado la posibilidad de adelantar programas de educación superior, el proyecto se refiere únicamente a tal clase de instituciones. También, en tanto que los centros o institutos de investigación desarrollen programas de educación superior, en lo que concierne estrictamente a esos programas, deben quedar sujetos a las facultades constitucionales y legales de inspección y vigilancia que ejerce el Ministerio de Educación Nacional, como sucede con todas las instituciones de educación superior.

En cuanto a los requisitos, por una parte, no tiene sentido exigir a los institutos o centros de investigación privados o públicos, el cumplimiento de todos los requisitos que están previstos en las leyes ordinarias para el otorgamiento a las universidades del registro calificado de programas académicos, cuando solo pretenderían ofrecer estudios de maestría y doctorado. Los estudios de posgrado avanzados suelen convocar un número bastante bajo de estudiantes, de edad madura, con una situación profesional definida y una posición socioeconómica estable, por lo que, por ejemplo, sería absurdo exigir que construyan canchas deportivas y desarrollen programas de bienestar universitario, porque no son universidades y, sobre todo, porque tratándose de un número tan pequeño de estudiantes, ello sería irracional, más cuando por su perfil sociocultural

y grupo etario de pertenencia, no requieren ni van a usar esos servicios, por lo que esos requisitos serían desmedidos cuando apenas van a desarrollar programas de maestría y doctorado. Por esto, en la reglamentación que haga el Ministerio de Educación Nacional, se deberá tener en cuenta este aspecto a la hora de definir los requisitos necesarios.

Lo importante en este caso singular son los laboratorios, los investigadores, las bibliotecas, las indexaciones internacionales, los convenios de cooperación académica con universidades extranjeras bien ubicadas en los ranking internacionales, la fortaleza en sus proyectos editoriales y los grupos de investigación que tienen, esos son los recursos indispensables que constituyen el aporte de los centros e institutos de investigación.

Debe garantizarse la más alta calidad académica en los programas que adelanten los centros e institutos de investigación. No solo necesitamos magísteres y doctores, sino muy buenos magísteres y doctores. Por ello, el requisito de reconocimiento por parte de Colciencias, en especial en materias como la generación de conocimiento, la existencia de medios de difusión de los resultados de investigación, etc., con suficientes para asegurar la calidad, porque si se va a autorizar a los centros o institutos de investigación públicos o privados a realizar maestrías y doctorados, deben estar en condiciones de hacerlo con lujo de docentes y medios educativos.

De esta forma, el proyecto de ley introduce todas las medidas preventivas, verificables y a la vez razonables, para evitar que instituciones de dudosa calidad vayan a hacer un mal uso de esta legislación.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Para facilitar la labor del Ministerio de Educación Nacional en la elaboración de la reglamentación de la presente ley, nos permitimos presentar la siguiente proposición de cambio al artículo primero propuesto en el proyecto radicado, a partir de amables sugerencias realizadas por el Ministerio al proyecto.

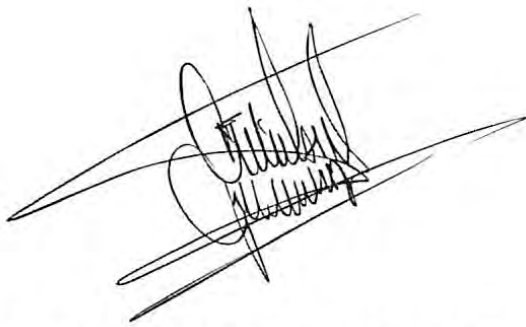
Artículo en el proyecto radicado	Proposición de artículo
Artículo 1°. Los institutos y centros de investigación reconocidos por Colciencias o quien haga sus veces, podrán obtener el registro calificado para ofrecer y desarrollar programas académicos de maestría y doctorado, con capacidad de realizar y orientar procesos académicos e investigativos en un área específica del conocimiento, previo cumplimiento de las disposiciones legales establecidas para dicho fin, exceptuando aquellas que, por el tipo de instituciones que son, serían desmedidas o inadecuadas en su cumplimiento para el fin de la presente ley.	Artículo 1°. Los institutos y centros de investigación reconocidos por Colciencias o quien haga sus veces, podrán obtener el registro calificado para ofrecer y desarrollar programas académicos de maestría y doctorado, con capacidad de realizar y orientar procesos académicos e investigativos en un área específica del conocimiento, previo cumplimiento de las disposiciones legales establecidas para dicho fin, y la reglamentación de esta ley que haga el Ministerio de Educación Nacional.

¹³ Ley 30 de 28 de diciembre de 1992, *Diario Oficial* N° 40.700, de 29 de diciembre de 1992, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=253>]

V. PROPOSICIÓN FINAL

Dadas todas las razones y análisis anteriores, solicitamos a los honorables Senadores de la comisión sexta dar primer debate al Proyecto de ley número 195 de 2019 Senado, *por medio del cual institutos y centros de investigación reconocidos por Colciencias, estarán autorizados a obtener registro calificado de programas académicos de maestría y doctorado y se dictan otras disposiciones*, con modificaciones.

Honorable Senador



CARLOS ANDRÉS TRUJILLO GONZÁLEZ
Partido Conservador de Colombia

VI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2019 SENADO

por medio del cual institutos y centros de investigación reconocidos por Colciencias, estarán autorizados a obtener registro calificado de programas académicos de maestría y doctorado y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Los institutos y centros de investigación reconocidos por Colciencias o quien haga sus veces, podrán obtener el registro calificado para ofrecer y desarrollar programas académicos de maestría y doctorado, con capacidad de realizar y orientar procesos académicos e investigativos en un área específica del conocimiento, previo cumplimiento de las disposiciones legales establecidas para dicho fin, y la reglamentación de esta ley que haga el Ministerio de Educación Nacional.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional solo otorgará el registro calificado correspondiente, previa verificación del proceso de reconocimiento adelantado por Colciencias o quien haga sus veces, conforme a los lineamientos establecidos por dicha entidad, para lo cual, el Ministerio de Educación Nacional, a través de la Comisión Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES), podrá solicitar la documentación e información que soporte el cumplimiento de dicha etapa ante Colciencias.

Parágrafo 2°. Para efectos de información y publicidad, los programas de maestría y doctorado

que obtengan registro calificado otorgado por parte del Ministerio de Educación Nacional serán registrados en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES).

Artículo 2°. Los institutos o centros de investigación, en seguimiento de los parámetros establecidos por Colciencias o quien haga sus veces, se definen como organizaciones públicas, privadas o mixtas independientes, que tienen como misión institucional desarrollar diversas actividades de investigación (básica o aplicada), con líneas de investigación declaradas y un propósito científico específico. Un centro de investigación puede prestar servicios técnicos y de gestión a sus posibles beneficiarios, puede estar orientado a la generación de bienes públicos de conocimiento para el país, así como tener una orientación a la generación de conocimiento y su aplicación mediante procesos de desarrollo tecnológico.

Los centros o institutos de investigación pueden clasificarse como organizaciones de carácter público, privado o mixto. Dependiendo de su naturaleza, pueden catalogarse como:

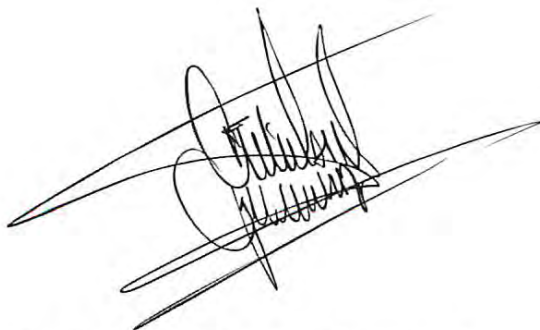
- Centros autónomos o independientes: Son entidades con autonomía administrativa y financiera, personería jurídica propia, legalmente constituidos.
- Centros de investigación dependientes: Son organizaciones adscritas al sector académico o a Entidades públicas o privadas. Los Centros dependientes pueden contar con cierto grado de autonomía administrativa/ financiera y deben estar legalmente constituidos mediante acto administrativo, resolución o documento que haga sus veces y que indique la denominación y alcance del mismo.
- Centros e institutos públicos de I+D: Entidades adscritas y/o vinculadas a ministerios, departamentos administrativos, unidades, agencias o entidades descentralizadas de orden nacional, que han sido creadas para apoyar el cumplimiento de su misión institucional y mejorar la calidad técnica de las intervenciones con base en la generación de conocimiento científico, el desarrollo y la absorción de tecnología.

Parágrafo 1°. Los institutos o centros de investigación de carácter privado, deben constituirse como personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones o fundaciones, como requisito para poder obtener el registro calificado para programas de maestría y doctorado.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación, reglamentará los demás aspectos establecidos en la presente ley, en particular, lo relativo a los requisitos necesarios, la obtención, ampliación, extensión y demás trámites asociados al registro calificado de que trata la normativa vigente para programas de maestría y doctorado.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Honorable Senador



CARLOS ANDRÉS TRUJILLO GONZALEZ

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 84 DE 2018 SENADO**

por medio de la cual se regula la práctica laboral para estudiantes de educación superior y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre de 2019

Honorable Senador

LIDIO GARCÍA TURBAY

Presidente

Senado de la República de Colombia

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de ley número 84 de 2018 Senado, por medio de la cual se regula la práctica laboral para estudiantes de educación superior y se dictan otras disposiciones.

Señor Secretario:

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y respondiendo a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponente coordinador de esta iniciativa, rindo informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 84 de 2018, *por medio de la cual se regula la práctica laboral para estudiantes de educación superior y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes.
2. Objeto y justificación del proyecto.
3. Contenido de la iniciativa.
4. Pliego de modificaciones.
5. Proposición.

1. ANTECEDENTES

El proyecto de ley objeto de estudio, es de iniciativa parlamentaria de autoría de la Honorable Senadora Nadia Blel Scaff, radicado el 8 de agosto

de 2018, tal como consta en *Gaceta del Congreso* número 584 de 2018.

En continuidad del trámite legislativo la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional designó como ponente único al honorable Senador Carlos Andrés Trujillo, quien dio ponencia positiva siendo aprobado por unanimidad en dicha célula legislativa.

La Discusión del proyecto de ley se presentó de la siguiente manera:

La honorable Senadora Nadia Blel Scaff es la Autora de este proyecto de ley, el cual busca Regular las prácticas laborales que realizan los estudiantes de Educación Superior en las entidades públicas y/o, personas jurídicas de derecho privado con el fin de contribuir a mejorar su empleabilidad y ofrecerles un primer contacto con la realidad laboral, al tiempo que completa la formación alcanzada.

La honorable Senadora Ruby Helena Chagüi Spath:

Manifiesta que tiene dudas sobre algunos aspectos del proyecto de ley, la primera duda respecta sobre su consideración frente a que el sistema de prácticas profesionales, actualmente está adscrito solo al Ministerio de Educación y debería adscribirse también al Ministerio de Trabajo, ya que es un tema laboral que se regula con este proyecto de ley. La segunda duda es frente al impacto fiscal que generaría el proyecto de ley al Sistema Integral de Prácticas Profesionales del Ministerio de Educación. La tercer duda es referente a la posibilidad de realizar una Audiencia Pública que incluya a distintas universidades públicas y privadas para tener en cuenta sus consideraciones al proyecto de ley y, finalmente, su cuarta duda recae sobre la diferencia de este proyecto de ley, con el Programa “Estado Joven”.

2. OBJETO DE LA INICIATIVA

El objetivo de esta iniciativa es la creación de un sistema integral de prácticas profesionales, dentro del sistema educativo nacional, que sirva como marco para la celebración de convenios de las instituciones de educación superior y las entidades públicas y/o privadas, permitiéndoles a todos los estudiantes de educación superior, tener la seguridad jurídica frente a la realización de sus prácticas, la tranquilidad de que no se les pida más de lo que legalmente esté permitido, el conocimiento de los requisitos mínimos para el acceso a la realización de sus prácticas y especialmente no existan distinciones por parte del Estado, a la hora de la salvaguarda de sus derechos.

2.1 JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Se entiende por práctica laboral, aquella actividad formativa que realiza un estudiante para sus conocimientos y facultades, con la intención de obtener experiencia de campo. Como la propia palabra, “práctica”, lo refiere, el alumno está

ejercitándose o poniendo en ejecución algún conocimiento obtenido durante sus estudios. Es entonces que el “practicante” es también un estudiante que, durante sus últimos años de universidad, realiza un periodo en una empresa, ya sea privada o pública, con el fin de ejercitarse para un futuro laboral.

Es objetivo fundamental de la práctica profesional:

- Potenciar la formación académica del estudiante mediante el contacto directo con el campo laboral.
- Poner en práctica los conocimientos y las habilidades aprendidas durante la carrera.
- Fortalecer competencias para desempeñar responsabilidades profesionales en el ámbito laboral.
- Crear vínculos permanentes entre la Universidad y organizaciones, públicas o privadas, a fin de contribuir al mejoramiento del proceso enseñanza-aprendizaje.

En los estudios de pregrado que contemplan la práctica laboral, este es un requisito para poder obtener el título. En nuestra legislación, el practicante se diferencia totalmente del aprendiz, toda vez que el aprendiz hace referencia a la persona que tiene un contrato especial de trabajo, en este caso un contrato de aprendizaje.

Frente a la regulación en Colombia de la práctica laboral, encontramos disposiciones que nos permiten establecer que estas actividades no se encuentran comprendidas dentro del Derecho Laboral (mientras que el contrato de aprendizaje sí lo está), *contrario sensu* este tipo de prácticas se realizan mediante convenio.

Suscripción de convenios que hacen parte del resorte de las instituciones de educación superior, ante los cuales el Ministerio de Educación Nacional no tiene injerencia alguna. Convenios, que no implican una vinculación con la empresa, es decir, que esta no tiene la obligación de pagar al practicante la seguridad social, riesgos profesionales o un salario de sostenimiento.

Este primer acercamiento al campo laboral, para muchos estudiantes es caótico, partiendo de que la gran mayoría no saben bajo qué condiciones estarán prestando sus servicios, aunado a la odisea que inicia por conseguirla. Dependiendo de las universidades, entidades públicas y las empresas privadas, así mismo serán las condiciones y esta falta de articulación pone en una situación de inseguridad al joven practicante.

Con la Resolución número 4566 de 2016, *por la cual se crea el programa “Estado Joven” de incentivos para las prácticas laborales y judicatura en el sector público, se establecen las condiciones para su puesta en marcha y se dictan otras disposiciones*, se creó el programa de incentivos para las prácticas laborales en el sector público, lo anterior, evidenciando la necesidad

del establecimiento de unas condiciones mínimas para su funcionamiento, como instrumento de información y verificación de la efectividad de la operación de las prácticas laborales. Para poder ser beneficiario de este programa, deberán aplicar a las convocatorias que para tal efecto impulse el Ministerio de Trabajo y Función Pública.

La operación del programa se realiza a través de las Agencias de Gestión y Colocación de Empleo de las Cajas de Compensación Familiar. La convocatoria comprende varias etapas como son: Convocatoria a entidades públicas, Convocatoria a estudiantes, Formalización de la práctica, Desarrollo de la práctica y por último la Finalización de la práctica.

En 2016 se dio inicio a la fase piloto del programa, con 71 practicantes en dos ciudades del país (Bogotá y Arauca). No obstante, en departamentos como Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada el programa no podrá operar, pues la CCF que tiene cobertura en estos departamentos, no cuenta con autorización para ejercer actividades como Agencias de Gestión y Colocación de Empleo.

Este acercamiento de Estado Joven es sin duda un importante logro para los jóvenes colombianos, no obstante, la situación de la mayoría de los jóvenes practicantes colombianos que por distintas razones no logran ser beneficiarios, son muy disímiles. La realidad que viven es encontrarse al arbitrio de la buena voluntad de una entidad pública o empresa privada.

2.1.2 TRANSICIÓN DE LA ESCUELA AL MERCADO LABORAL

La transición del sistema educativo al mundo del trabajo es, para la mayoría de las personas, un paso fundamental en su ciclo de vida. Se relaciona con una creciente independencia económica y personal, el paso a una adultez no solo jurídica y el reconocimiento social¹.

Por lo tanto, mejorar las características de esta transición, sobre todo para jóvenes procedentes de hogares de bajos ingresos, es un instrumento potencialmente poderoso para debilitar la transmisión intergeneracional de la pobreza y mejorar los indicadores de (des)igualdad. El indicador tradicional de las dificultades de la transición de la escuela al mundo laboral ha sido la tasa de desocupación juvenil y, más específicamente, la tasa de desocupación en la búsqueda del primer empleo. Sin embargo, tal situación no puede captarse en la bipolaridad empleo-desempleo.

La realidad es más dinámica de lo que el esquema lineal escuela-desempleo-empleo implica, con diferentes tipos de combinaciones, por ejemplo, estudio y trabajo, estudio y búsqueda de trabajo,

¹ https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42250/1/S1700893_es.pdf - Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. Octubre de 2017. Número 17. La transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral - octubre 2017.

entradas y salidas a la fuerza de trabajo, así como salidas y reingresos al sistema educativo.

Partiendo de lo anterior, enfocarse en la transición escuela-trabajo puede ser el punto clave para reducir el desempleo, pues existe una mayor probabilidad que los jóvenes se integren al mercado laboral si cuentan con la experiencia necesaria; en este contexto, nos referimos específicamente a las prácticas laborales o estudiantiles.

Las dificultades y críticas que enfrentan las prácticas laborales son diversas, aunque son presentadas como un mecanismo que ofrece una serie de ventajas para los jóvenes y empleadores, la no regulación dentro de un marco de las políticas públicas nacionales, torna a esta situación complicada, puesto que no se encuentran apropiadamente establecidas, por ende, tampoco lo estarán sus objetivos, y /o supervisión, vigilancia, etc. Lo que podría conllevar a que sean utilizados de forma equivocada y los jóvenes terminen estancándose en las actividades que realizan sin conseguir conocimientos nuevos que los preparen para el futuro y, entonces, se corre el riesgo de que terminen realizando las tareas de un trabajador o concluyan siendo mano de obra gratuita².

2.1.3 MERCADO LABORAL DE LA JUVENTUD EN COLOMBIA

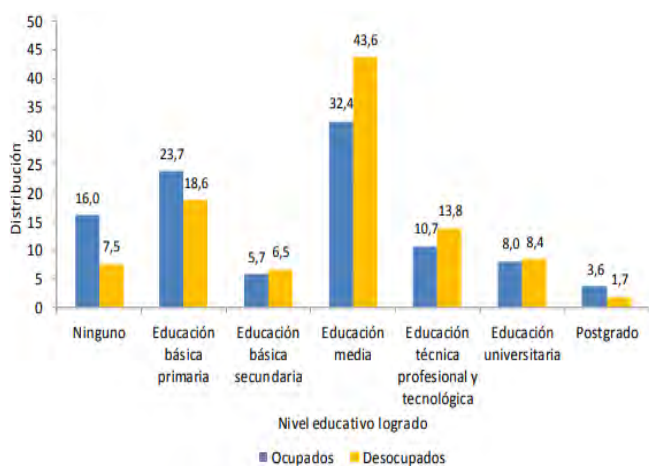
En el trimestre móvil marzo-mayo de 2018, en el total nacional, la tasa de desempleo para los jóvenes de 14 a 28 años fue **16,7%**;

En donde, en el total nacional, la tasa de desempleo de los hombres jóvenes en el trimestre móvil marzo-mayo de 2018 fue 13,0%, y para las mujeres jóvenes un **21,6%**³.

Frente, a un **9,5%** que fue la tasa de desempleo en el total nacional en el trimestre móvil marzo-mayo de 2018.

Población ocupada y desocupada según nivel educativo logrado

Gráfico. Distribución porcentual de ocupados y desocupados según nivel educativo logrado Total nacional 2017



Del total de la población ocupada, el 10,7 completó la educación universitaria. Por otra parte, el 43,6% de la población desocupada completó la educación media.

2.2 LEGISLACIÓN COMPARADA

PERÚ. Ley 28518 publicada el martes 24 de mayo de 2005. Establece un marco normativo sobre el tema de las pasantías y prácticas profesionales. Las pasantías son reconocidas como un mecanismo que busca relacionar al pasante con el mundo laboral, en donde implementa, actualiza y contrasta lo aprendido en el centro de formación y se informa de las posibilidades de empleo existentes y de la dinámica de los procesos productivos de bienes y servicios. Así mismo, remuneración económica mensual, la cual no puede ser inferior a una remuneración mínima cuando el pasante cumple la jornada máxima prevista o en caso de duración inferior, un pago proporcional.

ARGENTINA. El día 26 de noviembre de 2008 fue sancionada la Ley 26.427, crea el Sistema de Pasantías Educativas. En donde, se entiende como “pasantía educativa” al conjunto de actividades formativas que realicen los estudiantes en empresas y organismos públicos, o empresas privadas con personería jurídica, sustantivamente relacionado con la propuesta curricular de los estudios cursados en unidades educativas, que se reconoce como experiencia de alto valor pedagógico, sin carácter obligatorio y se le reciben suma de dinero en carácter no remunerativo en calidad de asignación estímulo, y es calculado sobre el salario básico del convenio colectivo aplicable a la empresa, y que será proporcional a la carga horaria.

ESPAÑA. El Real Decreto número 1543/2011, regula las prácticas no laborales dirigidas a jóvenes en empresas o grupos empresariales que formalicen convenios con los servicios públicos de empleo, entendiéndose que estas, en ningún caso, supondrán una relación laboral. No obstante, las personas jóvenes participantes recibirán de la empresa o grupos empresariales en que desarrollan las prácticas una beca de apoyo cuya cuantía será, como mínimo, del 80 por ciento del IPREM mensual vigente en cada momento⁴.

Así mismo, las personas jóvenes que hayan participado o participen en el programa de prácticas no laborales podrán ser contratadas a la finalización, o durante el desarrollo de las mismas, bajo cualquier modalidad de contratación, de acuerdo con la normativa laboral vigente en ese momento, o en su caso podrán incorporarse como persona socia si las prácticas fueron realizadas en cooperativas o sociedades laborales.

² http://www.adapt.it/boletinespanol/docs/rueda_practicas.pdf

³ <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/mercado-laboral-de-la-juventud>

⁴ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Laboral/rd1543-2011.html

3. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTOS PROPUESTO PRIMER DEBATE	TEXTOS PROPUESTO SEGUNDO DEBATE
<p>Artículo 1°. Objeto. Regular las prácticas laborales que realizan los estudiantes de Educación Superior en las entidades públicas y/o, personas jurídicas de derecho privado con el fin de contribuir a mejorar su empleabilidad y ofrecerles un primer contacto con la realidad laboral, al tiempo que completa la formación alcanzada.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. <i>La presente ley tiene por objeto la adopción de normas destinadas a complementar el marco normativo que regula las garantías mínimas de protección</i> a los estudiantes de educación superior que desarrollan prácticas laborales en las entidades públicas o con persona natural o jurídicas de derecho privado, con el fin de contribuir a mejorar su empleabilidad y ofrecerles un primer contacto con la realidad laboral, al tiempo que completa la formación alcanzada.</p>
<p>Artículo 2°. Sistema integral de prácticas laborales. Créase el Sistema Integral de Prácticas laborales en el marco del Sistema Educativo Nacional para los estudiantes de educación superior en las entidades públicas y personas jurídicas de derecho privado. Serán objetivos del sistema:</p> <p>a. Profundizar en la valoración del trabajo como elemento indispensable y dignificador para la vida, desde una concepción cultural y no meramente utilitaria;</p> <p>b. Promover saberes, habilidades y actitudes vinculados a situaciones reales del mundo del trabajo;</p> <p>c. Fomentar conocimientos que contribuyan a mejorar las posibilidades de inserción en el ámbito laboral.</p>	<p>Artículo 2°. Sistema integral de prácticas laborales. Créase el Sistema Integral de Prácticas Laborales (SIPL) en el marco del Sistema Educación Superior, serán objetivos del SIPL:</p> <p>a. Profundizar en la valoración del trabajo como elemento indispensable y dignificador para la vida, desde una concepción cultural y no meramente utilitaria;</p> <p>b. Promover saberes, habilidades y actitudes vinculados a situaciones reales del mundo del trabajo;</p> <p>c. Fomentar conocimientos que contribuyan a mejorar las posibilidades de inserción en el ámbito laboral.</p>
<p>Artículo 3°. Plan integral de prácticas laborales. Corresponde al Ministerio de Educación, en el término de 6 meses, diseñar plan integral de prácticas laborales a nivel institucional, como marco para celebrar convenios de prácticas laborales entre las instituciones de educación superior y las entidades públicas o personas jurídicas de derecho privado. Para el diseño del plan integral, se podrá contar con representación y colaboración de instituciones educativas del nivel superior.</p> <p>El Plan Integral, deberá desarrollar los siguientes componentes:</p> <p>a. Establecimiento general de funciones a desempeñar de acuerdo a los objetivos pedagógicos establecidos para las prácticas profesionales.</p> <p>b. Regular la duración de la jornada de trabajo, así como la fecha de inicio y terminación de las prácticas profesionales.</p> <p>c. Establecer un régimen de asistencia y licencias por examen, enfermedad y/o accidente de los practicantes.</p> <p>d. Derechos, deberes y prohibiciones de los practicantes.</p> <p>e. Causales de terminación de las prácticas profesionales.</p>	<p>Artículo 3°. Plan integral de prácticas laborales. Corresponde al Ministerio de Trabajo articulado con el Ministerio de Educación, en el término de 6 meses, diseñar plan integral de prácticas laborales a nivel institucional, como marco para celebrar convenios de prácticas laborales entre las instituciones de educación superior y las entidades públicas <i>o persona natural</i> o jurídicas de derecho privado. Para el diseño del plan integral, se podrá contar con representación y colaboración de instituciones educativas del nivel superior.</p> <p>El Plan Integral deberá desarrollar los siguientes componentes:</p> <p>a. Establecimiento general de funciones a desempeñar de acuerdo a los objetivos pedagógicos establecidos para las prácticas profesionales.</p> <p>b. Regular la duración de la jornada de trabajo, así como la fecha de inicio y terminación de las prácticas profesionales.</p> <p>c. Establecer un régimen de asistencia y licencias por examen, enfermedad y/o accidente de los practicantes.</p> <p>d. Derechos, deberes y prohibiciones de los practicantes.</p> <p>e. Causales de terminación de las prácticas profesionales.</p> <p>f. Acompañamiento en el desarrollo de la actividad formativa.</p> <p>g. Régimen de la propiedad intelectual de las creaciones e innovaciones que resulten de la actividad del pasante;</p>
<p>Artículo 4°. Práctica laboral. La práctica laboral, es el proceso sistemático desarrollado por un estudiante de educación superior en instituciones públicas o privadas, en donde se ponen en práctica los conocimientos adquiridos durante su carrera y es prerequisite para la obtención del título correspondiente.</p> <p>Parágrafo. Las prácticas laborales no originan ningún tipo de relación laboral entre el practicante y la entidad pública o persona jurídica de derecho privado en la que estas se desarrollan. No podrá ser utilizada para cubrir vacantes, crear nuevos empleos y/o para reemplazar al personal de las entidades públicas o privadas.</p>	<p>Artículo 4°. Práctica laboral. La práctica laboral, es el proceso sistemático desarrollado por un estudiante de educación superior en instituciones públicas o privadas, en donde se ponen en práctica los conocimientos adquiridos durante su carrera y es prerequisite para la obtención del título correspondiente.</p> <p>Parágrafo. Las prácticas laborales no originan ningún tipo de relación laboral entre el practicante y la entidad pública o <i>persona natural</i> o jurídica de derecho privado en la que estas se desarrollan.</p> <p>Así mismo, no podrá ser utilizada para cubrir vacantes, crear nuevos empleos y/o para reemplazar al personal de las entidades públicas o privadas.</p>
<p>Artículo 5°. Estímulo a los practicantes. Los jóvenes practicantes recibirán en calidad de asignación, estímulo <i>pecuniario o en especie</i> por el periodo correspondiente a la práctica laboral de acuerdo con la carga horaria.</p> <p>El Ministerio de Educación en el término de 6 meses, reglamentará de forma diferencial la naturaleza del estímulo, criterios de asignación, periodicidad y condiciones mínimas del mismo, aplicables a las entidades públicas y/o personas jurídicas de derecho privado.</p>	<p>Artículo 5°. Estímulo a los practicantes. Los jóvenes practicantes recibirán en calidad de asignación, estímulo <i>pecuniario o en especie</i> por el periodo correspondiente a la práctica laboral de acuerdo con la carga horaria.</p> <p>El Ministerio de <i>Trabajo</i> en el término de 6 meses, reglamentará de forma diferencial la naturaleza del estímulo, criterios de asignación, periodicidad y condiciones mínimas del mismo, aplicables a las entidades públicas y/o personas jurídicas de derecho privado.</p>

TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE
<p>Parágrafo. La reglamentación del estímulo al practicante aplicable a las entidades públicas atenderá al principio de la sostenibilidad fiscal. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público identificarán las fuentes de financiamiento posibles.</p>	<p>Parágrafo 1°. La reglamentación del estímulo al practicante aplicable a las entidades públicas atenderá al principio de la sostenibilidad fiscal. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público identificará las fuentes de financiamiento posibles.</p> <p>Parágrafo 2°. Los gastos administrativos correspondientes a la implementación de las pasantías educativas, si los hubiera, no podrán imputarse a la asignación estímulo del pasante.</p>
<p>Artículo 6°. Experiencia laboral. La práctica laboral, se tomará como primera experiencia laboral, siempre que las actividades desempeñadas guarden relación con el trabajo al cual se aspire.</p>	<p>Artículo 6°. Experiencia laboral. La práctica laboral, se tomará como primera experiencia laboral, siempre que las actividades desempeñadas guarden relación con el trabajo al cual se aspire.</p>
<p>Artículo 7°. Corresponde al Ministerio de Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Educación, reglamentara, el número máximo de practicantes por entidad pública o persona jurídica de derecho privado de acuerdo a su capacidad.</p>	<p>Artículo 7°. Corresponde al Ministerio de Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Educación reglamentará, el número máximo de practicantes por entidad pública y/o <i>persona natural</i> o jurídica de derecho privado de acuerdo a su capacidad institucional.</p>
<p>Artículo 8°. Deber de convocatoria. Para la selección de practicantes, las entidades públicas del nivel nacional, departamental y territorial deberán realizar anualmente por lo menos una convocatoria pública divulgada a través de los diferentes medios de comunicación con los que cuente dicha entidad.</p>	<p>Artículo 8°. Deber de convocatoria. Para la selección de practicantes, las entidades públicas del nivel nacional, departamental y territorial deberán realizar anualmente por lo menos una convocatoria pública divulgada a través de los diferentes medios de comunicación con los que cuente dicha entidad.</p>
<p>Artículo Nuevo.</p>	<p>Artículo Nuevo. El Ministerio de Trabajo velará por el cumplimiento de las garantías mínimas de protección a los practicantes en los términos definidos en la presente ley.</p>

4. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, se rinde Ponencia Positiva y se solicita a la honorable Mesa Directiva de la Plenaria de Senado dar segundo debate al **Proyecto de ley número 84 de 2018, por medio de la cual se regula la práctica laboral para estudiantes de educación superior y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,



Cordialmente,

CARLOS ANDRÉS TRUJILLO GONZÁLEZ
SENADOR PONENTE

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 84 DE 2018

por medio de la cual se regula la práctica laboral para estudiantes de educación superior y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la adopción de normas destinadas a complementar el marco normativo que regula las garantías mínimas de protección a los estudiantes

de educación superior que desarrollan prácticas laborales en las entidades públicas o con persona natural o jurídicas de derecho privado, con el fin de contribuir a mejorar su empleabilidad y ofrecerles un primer contacto con la realidad laboral, al tiempo que completa la formación alcanzada.

Artículo 2°. Sistema integral de prácticas laborales. Créase el Sistema Integral de Prácticas Laborales (SIPL) en el marco del Sistema Educación Superior, serán objetivos del SIPL:

- a. Profundizar en la valoración del trabajo como elemento indispensable y dignificador para la vida, desde una concepción cultural y no meramente utilitaria;
- b. Promover saberes, habilidades y actitudes vinculados a situaciones reales del mundo del trabajo;
- c. Fomentar conocimientos que contribuyan a mejorar las posibilidades de inserción en el ámbito laboral.

Artículo 3°. Plan integral de prácticas laborales. Corresponde al Ministerio de Trabajo articulado con el Ministerio de Educación, en el término de 6 meses, diseñar plan integral de prácticas laborales a nivel institucional, como marco para celebrar convenios de prácticas laborales entre las instituciones de educación superior y las entidades públicas o persona natural o jurídicas de derecho privado.

Para el diseño del plan integral, se podrá contar con representación y colaboración de instituciones educativas del nivel superior.

El Plan Integral deberá desarrollar los siguientes componentes:

- a. Establecimiento general de funciones a desempeñar de acuerdo a los objetivos pedagógicos establecidos para las prácticas profesionales.

- b. Regular la duración de la jornada de trabajo, así como la fecha de inicio y terminación de las prácticas profesionales.
- c. Establecer un régimen de asistencia y licencias por examen, enfermedad y/o accidente de los practicantes.
- d. Derechos, deberes y prohibiciones de los practicantes.
- e. Causales de terminación de las prácticas profesionales.
- f. Acompañamiento en el desarrollo de la actividad formativa.
- g. Régimen de la propiedad intelectual de las creaciones e innovaciones que resulten de la actividad del pasante.

Artículo 4°. *Relación de práctica laboral.* Las prácticas laborales no originan ningún tipo de relación laboral entre el practicante y la entidad pública o persona natural o jurídica de derecho privado en la que estas se desarrollan.

Así mismo, no podrá ser utilizada para cubrir vacantes, crear nuevos empleos y/o para reemplazar al personal de las entidades públicas o privadas.

Artículo 5°. *Estímulo a los practicantes.* Los jóvenes practicantes recibirán en calidad de asignación, estímulo pecuniario o en especie por el periodo correspondiente a la práctica laboral de acuerdo con la carga horaria.

El Ministerio de Trabajo en el término de 6 meses, reglamentará de forma diferencial la naturaleza del estímulo, criterios de asignación, periodicidad y condiciones mínimas del mismo, aplicables a las entidades públicas y/o personas jurídicas de derecho privado.

Parágrafo 1°. La reglamentación del estímulo al practicante aplicable a las entidades públicas atenderá al principio de la sostenibilidad fiscal. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público identificará las fuentes de financiamiento posibles.

Parágrafo 2°. Los gastos administrativos correspondientes a la implementación de las pasantías educativas, si los hubiera, no podrán imputarse a la asignación estímulo del pasante.


Artículo 6°. Corresponde al Ministerio de Trabajo reglamentar el número máximo de practicantes por entidad pública y/o persona natural o jurídica de derecho privado de acuerdo a su capacidad institucional.

Artículo 8°. *Deber de convocatoria.* Para la selección de practicantes, las entidades públicas del nivel nacional, departamental y territorial deberán realizar anualmente por lo menos una convocatoria pública divulgada a través de los diferentes medios de comunicación con los que cuente dicha entidad.

Artículo 9°. *Vigilancia.* El Ministerio de Trabajo velará por el cumplimiento de las garantías mínimas

de protección a los practicantes en los términos definidos en la presente ley.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



CARLOS ANDRÉS TRUJILLO GONZÁLEZ
SENADOR PONENTE

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN REALIZADA EL DÍA 11 DE JUNIO DE 2019, DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 84 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se regula la práctica laboral para estudiantes de educación superior y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Regular las prácticas laborales que realizan los estudiantes de Educación Superior en las entidades públicas y/o, personas jurídicas de derecho privado con el fin de contribuir a mejorar su empleabilidad y ofrecerles un primer contacto con la realidad laboral, al tiempo que completa la formación alcanzada.

Artículo 2°. *Sistema Integral de Prácticas Laborales.* Créase el Sistema Integral de Prácticas Laborales en el marco del Sistema Educativo Nacional para los estudiantes de Educación Superior en las entidades públicas y personas jurídicas de derecho privado. Serán objetivos del sistema:

- a. Profundizar en la valoración del trabajo como elemento indispensable y dignificador para la vida, desde una concepción cultural y no meramente utilitaria;
- b. Promover saberes, habilidades y actitudes vinculados a situaciones reales del mundo del trabajo;
- c. Fomentar conocimientos que contribuyan a mejorar las posibilidades de inserción en el ámbito laboral.

Artículo 3°. *Plan integral de prácticas laborales.* Corresponde al Ministerio de Educación, en el término de 6 meses, diseñar plan integral de prácticas laborales a nivel institucional, como marco para celebrar convenios de prácticas laborales entre las instituciones de educación superior y las entidades

públicas o personas jurídicas de derecho privado. Para el diseño del plan integral, se podrá contar con representación y colaboración de instituciones educativas del nivel superior.

El Plan Integral deberá desarrollar los siguientes componentes:

- a. Establecimiento general de funciones a desempeñar de acuerdo a los objetivos pedagógicos establecidos para las prácticas profesionales.
- b. Regular la duración de la jornada de trabajo, así como la fecha de inicio y terminación de las prácticas profesionales.
- c. Establecer un régimen de asistencia y licencias por examen, enfermedad y/o accidente de los practicantes.
- d. Derechos, deberes y prohibiciones de los practicantes.
- e. Causales de terminación de las prácticas profesionales.

Artículo 4°. *Práctica Laboral*. La práctica laboral es el proceso sistemático desarrollado por un estudiante de educación superior en instituciones públicas o privadas, en donde se ponen en práctica los conocimientos adquiridos durante su carrera y es prerrequisito para la obtención del título correspondiente.

Parágrafo. Las prácticas laborales no originan ningún tipo de relación laboral entre el practicante y la entidad pública o persona jurídica de derecho privado en la que estas se desarrollan. No podrá ser utilizada para cubrir vacantes, crear nuevos empleos y/o para reemplazar al personal de las entidades públicas o privadas.

Artículo 5°. *Estímulo a los practicantes*. Los jóvenes practicantes recibirán, en calidad de asignación, estímulo por el periodo correspondiente a la práctica laboral de acuerdo con la carga horaria.

El Ministerio de Educación, en el término de 6 meses, reglamentará de forma diferencial la naturaleza del estímulo, criterios de asignación, periodicidad y condiciones mínimas del mismo, aplicables a las entidades públicas y/o personas jurídicas de derecho privado.

Parágrafo. La reglamentación del estímulo al practicante aplicable a las entidades públicas atenderá al principio de la sostenibilidad fiscal. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, identificará las fuentes de financiamiento posibles.

Artículo 6°. *Experiencia laboral*. La práctica laboral se tomará como primera experiencia laboral, siempre que las actividades desempeñadas guarden relación con el trabajo al cual se aspire.

Artículo 7°. Corresponde al Ministerio de Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Educación, reglamentar el número máximo de practicantes por entidad pública o persona jurídica de derecho privado de acuerdo a su capacidad.

Artículo 8°. *Deber de convocatoria*. Para la selección de practicantes, las entidades públicas del nivel nacional, departamental y territorial deberán realizar anualmente por lo menos una convocatoria pública divulgada a través de los diferentes medios de comunicación con los que cuente dicha entidad.

Artículo 9°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 72 DE 2019 SENADO

*por medio del cual se modifica el artículo 17
de la Ley 115 de 1994.*

Honorable Senador

HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA

Presidente

Comisión Sexta Senado de la República

Asunto: Informe de Ponencia Negativa al Proyecto de ley número 72 de 2019 Senado, *por medio del cual se modifica el artículo 17 de la Ley 115 de 1994.*

De conformidad con la designación que me ha hecho la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional, en virtud a lo estipulado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta presento informe de ponencia al Proyecto de ley número 72 de 2019 Senado, *por medio del cual se modifica el artículo 17 de la Ley 115 de 1994.*

La presente ponencia está estructurada de la siguiente manera:

- I. Trámite de la iniciativa.
- II. Antecedentes del proyecto.
- III. Consideraciones frente al proyecto.
- IV. Proposición final.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El día 13 de agosto de 2019, en Secretaría General de Senado, se radicó el Proyecto de ley número 72 de 2019, *por medio del cual se modifica el artículo 17 de la Ley 115 de 1994*, por parte de los honorables Senadores *John Milton Rodríguez, Édgar Palacio Mizrahi y Eduardo Emilio Pacheco (Gaceta del Congreso número 729 de 2019).*

Acto seguido, la Secretaría General decidió dar traslado del Proyecto a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, para que luego esta me designara como Ponente para Primer Debate.

Dentro del trámite de la ponencia se requirió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público dar concepto de viabilidad en relación con el proyecto, sobre lo cual no se recibió respuesta.

II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El artículo 17 de la Ley 115 de 1994 establece los grados obligatorios en la educación preescolar, el cual se expone de la siguiente manera:

Grado obligatorio. *El nivel de educación preescolar comprende, como mínimo, un (1) grado obligatorio en los establecimientos educativos estatales para niños menores de seis (6) años de edad.*

En los municipios donde la cobertura del nivel de educación preescolar no sea total, se generalizará el grado de preescolar en todas las instituciones educativas estatales que tengan primer grado de básica, en un plazo de cinco (5) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, sin perjuicio de los grados existentes en las instituciones educativas que ofrezcan más de un grado de preescolar.

Por otro lado, el Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006, en su artículo 29 establece que:

La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas.

III. CONSIDERACIONES FRENTE AL PROYECTO

Objeto del Proyecto de ley:

El objeto del presente proyecto de ley es modificar el artículo 17 de la Ley 115 de 1994, estableciendo la obligatoriedad de la prestación del servicio de educación preescolar en las instituciones oficiales a tres años.

Sea lo primero mencionar la importancia que reviste el tema de la educación preescolar, debido a que esta representa mejores resultados escolares posteriores, toda vez que, gracias al entrenamiento y aprendizaje de habilidades desde temprana edad, desarrollan un mejor rendimiento.

En efecto, el Ministerio de educación ha manifestado que “Empezar la vida escolar, es uno de los primeros retos para los niños y niñas el cual determinará el resto de la trayectoria educativa”. Por lo que es fundamental brindarles una educación inicial de calidad, mediante los grados de prejardín, jardín y transición, permitiendo un desarrollo integral, el cual debería ser ofrecido a todos los niños del país como es propuesto en el presente proyecto.

Así mismo, en Sentencia T-592 de 2015 se estableció que “El Estado asume la función de formación y acompañamiento a las familias, orientando el trabajo en forma convergente hacia la educación inicial de calidad, que fortalezca y potencie las capacidades de los niños y las niñas durante el ciclo vital de la primera infancia. De

la misma manera, esta atención y educación que beneficia directamente a los niños y las niñas, a través del acompañamiento y la orientación, también se lleva a cabo con la comunidad cercana a las unidades de servicio, por cuanto es un espacio donde se desenvuelve la vida de los niños y las niñas y desempeña un importante papel en su desarrollo”.¹ Por esta razón, es necesario aprovechar lo más posible el desenvolvimiento social y personal de los niños en las edades de 0 a 6 años, por consiguiente es preciso brindar un norte teórico encaminado a una educación integral que permita un mejor futuro para los niños y niñas del país.

Revisada la legislación latinoamericana en relación a la educación inicial se puede vislumbrar que:

Legislación Comparada.

Argentina. Ley 24.195 federal de educación. Crea la estructura del sistema educativo, en la cual establece a la educación inicial, “constituida por el jardín de infantes para niños/as de 3 a 5 años de edad; siendo obligatorio el último año. Las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires establecerán, cuando sea necesario, servicios de jardín maternal para niños/as menores de 3 años y prestarán apoyo a las instituciones de la comunidad para que estas los brinden y ayuda a las familias que los requieran”.

República Dominicana. Ley General de Educación 66-97, en su artículo 33. Establece el Nivel Inicial el cual es impartido antes de la Educación Básica coordinada con la familia y la comunidad. Está dirigido a la población infantil comprendida hasta los seis años. El último año será obligatorio y se inicia a los cinco años de edad. En las instituciones del Estado, este se ofrecerá gratuitamente.

Esta ponencia concuerda con las consideraciones que justifican la presentación del proyecto de Ley, sin embargo, no encuentra viabilidad en razón a que es necesario el esclarecimiento sobre el impacto fiscal, y de los ingresos adicionales que serviría para el financiamiento de dichos costos. Teniendo en cuenta el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, estos dos presupuestos mencionados son necesarios y deben hacerse de manera expresa en la exposición de motivos de los proyectos de ley, ordenanzas o acuerdos.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-502 de 2007, plantea que:

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicité cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional. Las normas contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento

¹ Sentencia T-592 de 2015, Magistrada Ponente doctora Gloria Stella Ortiz Delgado.

de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 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. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7° analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país –de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho– que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios –administrativos, presupuestales y técnicos– para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento².

Si bien la iniciativa cuenta con unos estimados de los costos de su ejecución, carece de la fuente de financiamiento en el presupuesto público, de tal suerte que se garantice la viabilidad de su implementación, no lo expresan los autores en su exposición de motivos, como tampoco se tuvo respuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la solicitud planteada por este ponente en relación con la viabilidad fiscal del proyecto.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que el proyecto de ley no considera las realidades macroeconómicas del país, toda vez que se plantea un presupuesto anual para el proyecto de Ley, pero no la fórmula

² Sentencia C-502 de 2007. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

para la financiación de la inversión requerida, en consecuencia se propondrá su archivo.

IV. PROPOSICIÓN FINAL

Conforme a las consideraciones precedentes, se propone a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República **ARCHIVAR** el Proyecto de ley número 72 de 2019 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 17 de la Ley 115 de 1994.

Cordialmente,



CARLOS ANDRES TRUJILLO GONZALEZ

Senador de la República

CONTENIDO

Gaceta número 40 - Lunes, 3 de febrero de 2020
 SENADO DE LA REPÚBLICA
 PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate en Senado y texto propuesto al Proyecto de ley número 58 de 2019 Senado - 041 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica y se adiciona la Ley 47 de 1993.	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 195 de 2019 Senado, por medio del cual institutos y centros de investigación reconocidos por Colciencias, estarán autorizados a obtener registro calificado de programas académicos de maestría y doctorado y se dictan otras disposiciones.....	11
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta del Proyecto de ley número 84 de 2018 Senado, por medio de la cual se regula la práctica laboral para estudiantes de educación superior y se dictan otras disposiciones.	17
Informe de ponencia negativa al Proyecto de ley número 72 de 2019 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 17 de la Ley 115 de 1994.	23