



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 1123

Bogotá, D. C., jueves, 30 de noviembre de 2017

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

ADHESIONES

ADHESIÓN A LA PONENCIA POSITIVA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 009 DE 2017 CÁMARA, 05 DE 2017 SENADO

*por la cual se regula el servicio público de
Adecuación de Tierras (ADT) y se dictan otras
disposiciones.*

Bogotá, D. C., 29 de noviembre de 2017

Presidente

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente de la Cámara de Representantes

Cámara de Representantes

Doctora

LINA MARÍA BARRERA RUEDA

Vicepresidenta de la Cámara de Representantes

Cámara de Representantes

Doctor

GERMÁN HERNANDO CARLOSAMA
LÓPEZ

Vicepresidente de la Cámara de Representantes

Cámara de Representantes

Secretario

JORGE HUMBERTO MANTILLA

Secretario General de la Cámara de
Representantes

Cámara de Representantes

**Referencia: Adhesión a la ponencia positiva
al Proyecto de ley número 009 de 2017 Cámara,
05 de 2017 Senado, por la cual se regula el
servicio público de adecuación de tierras ADT y
se dictan otras disposiciones.**

Respetada Mesa Directiva:

Atendiendo a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, me permito, por medio de la presente, adherirme a la ponencia positiva al **Proyecto de ley número 05 de 2017 Senado, 009 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras ADT y se dictan otras disposiciones, presentada por Manuel Guillermo Mora y Ángel María Gaitán, con los siguientes argumentos:

I. Antecedentes

El **Proyecto de ley número 05 de 2017 Senado, 009 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras ADT y se dictan otras disposiciones, fue presentado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural con el objeto de modificar el sistema de adecuación de tierras, regulado por la **Ley 41 de 1993**, por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones, usando el trámite por medio del procedimiento especial de *Fast Track*, establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016.

El 9 de mayo de 2017, en la Comisión Quinta de Cámara se adelantó una audiencia pública sobre Adecuación de Tierras, a la que asistieron:

1. Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (Asocars).
2. Voces de Paz.
3. Federación Nacional de Usuarios de Distritos de Adecuación de Tierras (Federriego).
4. Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de Gran Escala del Río Saldaña (Usosaldaña).
5. Solución de Conflictos.

6. Adecuación de Tierras de mediana escala del río Prado (Asoprado).

7. Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de Gran Escala del Río Zulia (Asozulia).

8. Distrito de Riego del Triángulo del Tolima (Utritól).

9. Asociación de Usuarios del Distrito de Riego y Drenaje de Gran Escala del Alto Chicamocha y Firavitoba (Usochicamocha).

10. Asonorte.

11. La Asociación de Usuarios de Adecuación de tierras del Distrito de Riego de San Alfonso (Usoalfonso).

12. Asovalle.

13. Coordinación Étnica Nacional de Paz (Cenpaz).

14. Asociación de Ingenieros Agrícolas.

Las organizaciones se encargaron de referenciar las inquietudes y las anotaciones que tenían sobre el proyecto de ley en comento. La Agencia de Desarrollo Rural se hizo presente en la audiencia y se manifestó sobre las observaciones hechas por las diferentes organizaciones. Las modificaciones fueron atendidas por la institucionalidad y se evidencian en los cambios efectuados.

II. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

El acuerdo final, en el punto 1.3.1. versa sobre Infraestructura y adecuación de tierras, determinado frente al segundo punto, lo siguiente:

“1.3.1.2. Infraestructura de riego: con el propósito de impulsar la producción agrícola familiar y la economía campesina en general, garantizando el acceso democrático y ambientalmente sostenible al agua, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas de riego y drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria, de acuerdo con las particularidades de las zonas, del proyecto productivo y de las comunidades.

- La recuperación de la infraestructura de riego de la economía campesina, familiar y comunitaria.

- El acompañamiento a las asociaciones de usuarios y usuarias en el diseño y formulación de los proyectos de riego y drenaje.

- La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento, la administración y la sostenibilidad económica y ambiental de los proyectos de riego y drenaje.

- La promoción de prácticas adecuadas para el uso del agua en el riego.

- La preparación para mitigar los riesgos originados por el cambio climático”.

Atendiendo a lo citado, resulta pertinente y necesaria la inclusión efectuada en el artículo 1° del proyecto de ley donde se determina el impulso a la producción agrícola familiar, la economía campesina y la seguridad alimentaria, dando como resultado el siguiente texto:

“Artículo 1°. *Objeto*: La presente ley tiene por objeto regular, orientar y hacer seguimiento al proceso de adecuación de tierras, con el fin de mejorar la productividad del sector agropecuario, haciendo un uso eficiente y sostenible de los recursos suelo y agua, y contribuir al desarrollo rural integral con enfoque territorial, incluyendo el impulso a la producción agrícola familiar, la economía campesina y la seguridad alimentaria”.

La inclusión en el artículo 1° se observa como un cambio transversal a la lectura del proyecto de ley, lo que permite afirmar que se cumplirá con el Acuerdo a partir de la visibilización de las economías que no funcionan bajo las dinámicas de la agroindustria y se determinan bajo modelos diferenciados como lo son la economía campesina y familiar. Definir en el objeto el impulso a dichas economías permite que el proyecto de ley sea inclusivo y se dirija a la población expuesta.

De la misma forma se continúa observando en el proyecto de ley el direccionamiento hacia las economías nombradas, tal y como se evidencia en la inclusión hecha en el artículo 2° a la etapa de inversión, allí se determina la recuperación de la infraestructura de la economía familiar y campesina, como se expone:

“Etapa de inversión: Consiste en la ejecución de las obras de adecuación de tierras, la adquisición e instalación de los equipos necesarios para la prestación del servicio público de adecuación de tierras, vías de acceso y la puesta en marcha del proyecto.

La ejecución de las obras, podrá adelantarse en las modalidades de construcción de distritos nuevos, recuperación de la infraestructura de riego de la economía campesina, familiar y comunitaria, rehabilitación, ampliación, optimización, complementación y/o modernización de distritos existentes”.

Atendiendo a lo citado, las modificaciones realizadas al proyecto de ley resultan coherentes en el sentido de la inclusión de las economías mencionadas, aspecto que puede observarse igualmente en el numeral 2 del artículo 9° como se menciona:

“Artículo 9°. *Funciones de los organismos ejecutores*. Son funciones de los organismos ejecutores las siguientes:

2. Promover y aplicar soluciones tecnológicas apropiadas de riego y drenaje para la economía

campesina, familiar y comunitaria, de acuerdo con las particularidades de las zonas, del proyecto productivo y de las comunidades”.

Se observa a lo largo del proyecto de ley que los cambios generados corresponden a los comentarios realizados por las organizaciones, permitiendo una adecuación del proyecto a lo determinado en el Acuerdo Final. De esta forma, se decide adherirse a la ponencia positiva presentada por los honorables representantes bajo la dirección del representante Ángel María Gaitán.

III. Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, en cumplimiento del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz (Acto Legislativo número 01 de 2016) y de los requisitos establecidos en Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable

y en consecuencia solicitamos muy atentamente a la plenaria dar segundo debate al **Proyecto de ley número 05 de 2017 Senado, 009 de 2017 Cámara de Representantes, por la cual se regula el servicio público de Adecuación de Tierras (ADT) y se dictan otras disposiciones**, en los términos establecidos en el texto propuesto a continuación con el pliego de modificaciones aquí referido.

Atentamente,



INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara por Bogotá.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 186 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines lucrativos y se crean controles para prevenir esta práctica.

Bogotá, D. C., noviembre de 2017

Honorable Representante

CARLOS ARTURO CORREA MOJICA

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ

Vicepresidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 186 de 2017 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines lucrativos y se crean controles para prevenir esta práctica.

Respetada Mesa Directiva:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Cámara de Representantes y acatando lo establecido en la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, procedo a rendir **ponencia positiva** para **primer debate**, al **Proyecto de Ley Estatutaria número 186 de 2017 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines lucrativos y se crean controles para prevenir esta práctica.**

Información de la Iniciativa:

Fecha de Radicación Cámara: noviembre 7 de 2017.

Fecha de Radicación Comisión: noviembre 9 de 2017.

Autores: Honorable Senadora *María del Rosario Guerra de la Espriella*, honorable Representante *Santiago Valencia González*.

Origen: Congresional

Tipo: Ley Estatutaria

1. Antecedentes del Proyecto de ley:

Colombia ha luchado por darle igualdad de oportunidades formales y materiales a las mujeres, por eliminar la trata de personas al ser un delito que atenta –entre otras cosas– con la libertad sexual y laboral de las personas¹ y por defender la dignidad de sus ciudadanos.

Esas luchas deben ser además de políticas de Estado, consistentes y transversales en todo el ordenamiento jurídico. El país no puede abanderarse de estas causas pero permitir, o dejar vacíos jurídicos que permitan prácticas como el alquiler de vientre o maternidad subrogada con fines de lucro, que van en contravía de esta tesis.

Es por ello, que la presente iniciativa pretende penalizar y establecer controles para prohibir el alquiler de vientre o maternidad subrogada **con fines de lucro**, al considerarlo una forma de trata de personas que comercializa bebés y atenta contra la dignidad de la mujer.

La presente iniciativa legislativa ya había sido radicada en el Congreso de la República el pasado 26 de julio de 2016 y se presenta nuevamente, fortaleciendo el articulado con mayor control y prevención de la práctica. No basta con penalizar solamente la práctica, también se deben tomar

¹ Pese a que Colombia en colaboración con la OIM ha intensificado desde 2001 la lucha contra la trata de personas, en 2016 se presentaron más de 260 casos, donde 89% de víctimas eran mujeres.

controles efectivos para prevenirla, como lo es, la veracidad del certificado de nacimiento vivo y la celeridad para registrar al recién nacido.

Este documento justifica brevemente la necesidad de la ley mediante:

I. Explicación jurídica de la práctica

II. Análisis de la maternidad subrogada con fines lucrativos como trata de personas y forma de explotación a la mujer

III. Reseña de los derechos vulnerados a la mujer y al bebé

IV. Recuento de cómo se ha tratado la problemática en otros países

I. Explicación jurídica de la Práctica

En Colombia solo hay un antecedente jurisprudencial en donde se haya tratado alquiler de vientre: **Sentencia de tutela T-968 de 2009**. En dicha sentencia la Corte Constitucional estudió el caso de una mujer que aceptó alquilar su vientre a una pareja de esposos, pues la mujer por una condición física estaba imposibilitada a tener hijos. En un principio, se intentó utilizar el óvulo de la esposa a través de la fecundación in vitro, sin embargo, el cuerpo de la mujer que alquilaba su vientre rechazó el óvulo.

Meses después, se acordó utilizar la esperma del señor con un óvulo de la mujer que alquilaba el vientre. Producto del procedimiento médico nacieron gemelos, que por los acontecimientos posteriores se encontraron en clara condición de inferioridad e indefensión. Después del parto la madre que había alquilado el vientre decide no entregar los menores al padre y se inicia un largo período de tutelas e incidentes de desacato en donde la madre hace todo lo posible por permanecer con la custodia y el padre utilizar todas las herramientas jurídicas disponibles para lograr salir del país con sus dos hijos.

En esta Sentencia, se definió la práctica como el contrato entre una pareja de solicitantes y una mujer, para que esta última geste un bebé en su vientre, y cuando nazca lo entregue a los solicitantes, renunciando a la filiación sobre el menor. Así mismo, en esta Sentencia se reconoció que:

• **El Alquiler de vientre es una práctica en auge:**

“En Colombia, al parecer también es una práctica en auge. En internet se encuentran cientos de anuncios de mujeres de todas las edades que ofrecen su vientre para hacer realidad el sueño de otros de ser padres”.

• **El vacío normativo, vulnera derechos superiores de los menores:**

“Este vacío normativo al que hace referencia el doctor Velásquez, el que ha permitido el desencadenamiento de hechos y decisiones tan lesivas e irremediables de los derechos fundamentales de los menores involucrados”.

II. Análisis de la maternidad subrogada con fines lucrativos como trata de personas

La maternidad subrogada con fines económicos, constituye una objetivación de los cuerpos de las mujeres, pues los convierte en “máquinas para hacer bebés”, que pueden arrendarse y explotarse para satisfacer los deseos de otros².

Así mismo, esta práctica convierte a los niños en “objetos de consumo” o productos comerciales que se encargan, se compran, se venden e incluso se devuelven o se cambian si no se satisface al cliente, ya que se rigen por los procesos de producción normales.

Cuando las normas del mercado se aplican a las formas en que asignan y se entienden los derechos y responsabilidades de los padres, los niños se reducen a meros objetos de uso. Igualmente, cuando las normas del mercado se aplican a las formas en que tratamos y entendemos el trabajo reproductivo de las mujeres, estas se reducen a meras máquinas reproductivas.³

La Organización Profesionales por la Ética (ONG española que desde 1992 estudia el tema), se ha encargado de documentar ejemplos y presentarlos en el Parlamento Europeo para demostrar estos dos planteamientos de explotación a la mujer y al menor.

En 2014, denunciaron, por ejemplo, cómo una pareja homosexual de australianos dejó abandonado en **Tailandia** un bebé nacido con síndrome de Down, pero se llevaron a su gemela que nació sana. En este caso, la madre gestante se quedó con el bebé enfermo, a pesar de su situación económica, y solicitó que se le devolviese a la niña sana, pero se le negó la solicitud y la niña sana se quedó con los dos hombres que la compraron⁴.

Este ejemplo ilustra cómo cuando un bebé es fruto de una compraventa, lo que se espera, y por tanto se puede exigir, es que el bebé objeto del contrato tenga una garantía de calidad o que se pueda devolver si uno no queda satisfecho con el “producto”.

Si el sistema jurídico colombiano ha entendido que las personas no pueden ser objetos de comercio⁵ y en este sentido el Código Penal tipifica el delito de tráfico de personas, el alquiler de vientre, que como se expuso anteriormente transforma los bebés en una mercancía que se rige con los procesos de producción normales porque contraría estas disposiciones.

² “Vientres de Alquiler – Una Nueva Forma de Explotación a la Mujer y de Tráfico de Personas” (2015) Disponible en: <http://www.profesionalesetica.org/wp-content/uploads/2015/06/V-aquiler-web.pdf>

³ Anderson, E (2007) “Is Is Women’s Labor a Commodity?” disponible en <http://www.jstor.org/stable/2265363>

⁴ Ibídem.

⁵ Decreto número 2493 de 2015, artículo 15.

Valga resaltar que el pasado 18 de diciembre durante la adopción del “*Informe anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo (2014) y la política de la Unión Europea al respecto*”, el Parlamento Europeo aprobó la totalidad del párrafo 114 que condena la práctica de maternidad subrogada:

[...]“*la práctica de la gestación por sustitución, que es contraria a la dignidad humana de la mujer, ya que su cuerpo y sus funciones reproductivas se utilizan como una materia prima*”.

[...]“*debe prohibirse esta práctica, que implica la explotación de las funciones reproductivas y la utilización del cuerpo con fines financieros o de otro tipo, en particular en el caso de las mujeres vulnerables en los países en desarrollo, y pide que se examine con carácter de urgencia en el marco de los instrumentos de derechos humanos*”.

(Negrilla y subrayado fuera de texto).

Como lo señala el Parlamento Europeo esta explotación se concentra especialmente en las mujeres de países pobres o menos desarrollados. Las organizaciones Early Institute⁶, y Center for Social Research⁷, (Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a este estudio), han demostrado que en los países del primer mundo que la permiten, los costos del proceso son muy altos en comparación con los que se ofrecen en países en vías de desarrollo.

Por ejemplo, en Estados Unidos y en Europa Occidental el alquiler de vientre oscila entre \$100 – 150 mil dólares mientras que, en Colombia, el mismo procedimiento puede costar entre \$ 4 mil – 10 mil dólares (según ofertas en clasificados disponibles en Internet). Es decir, en **Colombia es 93.3% más económico**.

Esta información no debe analizarse de manera aislada, por el contrario, debe confrontarse con la desigualdad laboral que existe en Colombia entre mujeres y hombres, conforme datos del Ministerio de Trabajo y DANE:

- La inequidad salarial de las mujeres frente a los hombres es de 21%
- La participación laboral es de 76% para los hombres y 54% para las mujeres.
- En comparación con los hombres, las mujeres trabajan 10 horas remuneradas menos y 20 horas no remuneradas más a la semana.

En este contexto el alquiler de vientre con fines lucrativos, se puede convertir en una oportunidad de ingreso y una opción de supervivencia para

⁶ Early Institute es una ONG mexicana, dedicada al análisis y diseño de propuestas para la inclusión de políticas públicas que garanticen el bienestar del menor y su desarrollo.

⁷ Center For Social Research es una ONG con sede en Nueva Delhi, cuya misión es empoderar a las mujeres y las niñas de la India, garantizar sus derechos fundamentales y aumentar la comprensión de los problemas sociales desde una perspectiva de género.

las mujeres colombianas más vulnerables que anuncian su cuerpo de la siguiente manera:

Relato de una bumanguesa que espera alquilar su vientre

¡Hola, soy Marcela*, vivo en Bucaramanga, Colombia, tengo 24 años y dos hijos. Deseo ayudarlos alquilándoles el vientre para que puedan ser padres.

Su mamá no opina mucho. Sólo le dice que ella sabe muy bien lo que duele parir un hijo para dárselo a un tercero. Pero Marcela sigue firme. Estoy muy consiente de lo que voy a hacer, que eso habé...

Necesito \$15 millones para pagar la hipotética de la casa que es de todos y los voy a conseguir. Y ellos (los clientes) también van a conseguir lo que tanto desean.

Es para la hipoteca

La casa de Marcela tiene dos pisos y está en obra negra. Allí vive ella, su papá, su mamá, cinco hermanos y sus dos hijos, un niño de nueve años y una niña de siete.

Tomado de: Periódico “La Vanguardia” Edición 11 de enero de 2010

Esto evidencia, cómo la explotación de la mujer con fines reproductivos se agrava si se tiene en cuenta que la maternidad subrogada supone relaciones asimétricas entre las partes. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) afirma que la mujer que actúa como madre subrogada generalmente:

- Está preocupada por su difícil situación económica y la de su familia.
- Su consentimiento libre e informado es obviado.
- Su único atributo valorado es su capacidad de servir de máquina para procrear.
- Una vez se concluye el acuerdo, siente todo el peso de la explotación, de la separación del bebé y de la cosificación del embarazo.

Así, es claro que el alquiler de vientre con fines económicos, contiene todos los elementos que configuran una clara explotación de la mujer y tráfico de menores al ofrecerlos en venta.

III. Derechos vulnerados con la práctica de alquiler de vientre.

Derechos vulnerados de los menores:

Antes de nacer:

Dignidad Humana: (artículo 1° C. P.) Por ser objeto de comercialización y de manipulación.

Vida: (artículo 11 C. P.) Cuando se permite en esta práctica abortar por:

- Alteración cromosómica o alguna otra enfermedad que presente durante su gestación.
- Por la cantidad de embriones fecundados, gemelos, mellizos, trillizos.
- Por el género, diferente del exigido por los padres contratantes.

Al nacer

Derechos Fundamentales de los niños: (artículo 44 C. P.)

- Salud: Comprendida como su bienestar tanto físico como psicológico y emocional.

– A la lactancia materna, disminuye su protección contra enfermedad o muerte por infecciones y al vínculo afectivo de bienestar, cuidado protección y seguridad que se establece con la madre.

Familia: (artículo 42 C. P.) cuando es abandonado por los padres contratantes, por haber logrado un embarazo propio durante la gestación del bebé objeto de maternidad subrogada, o por alguna enfermedad con la que haya nacido el niño.

Derechos vulnerados de la mujer:

• **Dignidad:** (artículo 1º C. P.) Al ser tratada como un objeto de consumo que fabrica bebés.

• **Igualdad:** (artículo 13 C. P.) Al ser contratada por su condición de mujer en condición económica, académica, social y cultural inferior a la de los contratantes.

Así mismo por el abuso y desconocimiento de los riesgos a los que se verá enfrentada durante la gestación, como lo son, por ejemplo:

– Enfermedades e incapacidades, por ser sometida a técnicas de reproducción humana asistida.

– Enfermedades y posibles secuelas durante la gestación, dentro de las que está incluida la muerte.

– Alteración psicológica y emocional, por la separación del bebé con quien estableció un vínculo físico, psicológico y emocional profundo.

– Alteración psicológica y emocional, por la muerte del bebé tanto por complicaciones durante o después del embarazo, como por aborto cuando el contrato lo exige.

– Protección suya y del bebé cuando los contratantes desaparecen o desisten del contrato.

– Afectación psicológica y emocional de todo su núcleo familiar, cuando la madre gestante vive con su familia.

IV Derecho comparado

La respuesta de los países para regular esta actividad ha sido muy variada, y se han decidido por alguna de las siguientes posibilidades:

- Prohibición absoluta.
- Permiso expreso
- Permiso regulado.

País	Prohibición Absoluta	Permiso Regulado	Permiso Expreso o Tácita
Alemania	La práctica está prohibida por ser vista como comercio de personas.		
Francia	Las disposiciones francesas prohíben la maternidad subrogada, e incluso restringen que sus ciudadanos viajen a otras jurisdicciones para realizar esta práctica.		
Canadá		Está prohibido que cualquier persona realice un pago por un proceso de subrogación.	
China	Prohíbe a instituciones y personal médico realizar procesos de subrogación.		
Dinamarca		Está prohibida la realización de contratos en los que exista un pago.	
España	La Maternidad Subrogada se entiende como una Explotación de la Mujer con Fines Reproductivos, y en este sentido está expresamente prohibida en el artículo 10 de la Ley 14 de 2006,		
Italia	La Ley 40/2004 prohíbe expresamente la subrogación.		
India			<p>Es abiertamente permitida la maternidad subrogada con fines lucrativos. Las clínicas y solicitantes celebran contratos privados con las gestantes.</p> <p>* Se estima que en este país se recauda aproximadamente mil millones de dólares por año.</p> <p>Gobierno está tramitando prohibición.</p>
Perú			No está tipificada como delito, sin embargo, se reconocen las complicaciones que esta práctica genera en la determinación de la filiación del menor y por lo tanto, en la protección de su bien superior.

País	Prohibición Absoluta	Permisión Regulada	Permisión Expresa o Tácita
Argentina			No existe una legislación específica sobre el tema, sin embargo, tampoco es una práctica que se encuentre prohibida.

Pliego de Modificaciones:

Como resultado del análisis de los efectos a futuro de esta iniciativa se considera oportuno hacer las siguientes modificaciones al texto del proyecto, las cuales se integran en la presente ponencia de la siguiente manera:

Eliminar el artículo 6° del proyecto que introduce un párrafo al artículo 5° del Decreto número 1170 de 1997, por cuanto si analizamos en la práctica en muchas regiones del país el certificado es firmado por el único médico que está asignado al municipio o corregimiento, lo que imposibilita el cumplimiento del contenido normativo y hacemos nugatoria la norma desde su creación, creando un requisito excesivo.

Texto radicado al Proyecto de Ley Estatutaria número 186 de 2017 Cámara	Texto propuesto para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 186 de 2017 Cámara
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto prohibir el alquiler de vientre en Colombia con el fin de proteger los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía, procreación y salud de la mujer, así como el derecho a la vida, la dignidad, la libertad, la integridad y la seguridad de quien está por nacer.	Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto prohibir el alquiler de vientre en Colombia con el fin de proteger los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía, procreación y salud de la mujer, así como el derecho a la vida, la dignidad, la libertad, la integridad y la seguridad de quien está por nacer.
Artículo 2°. Definiciones. Se entiende por Maternidad Subrogada con fines de lucro la contratación de una mujer para gestar un bebé, entregarlo a los solicitantes cuando nazca, renunciando a la filiación y todos los derechos sobre el menor a cambio de cualquier tipo de pago.	Artículo 2°. Definiciones. Se entiende por Maternidad Subrogada con fines de lucro la contratación de una mujer para gestar un bebé, entregarlo a los solicitantes cuando nazca, renunciando a la filiación y todos los derechos sobre el menor a cambio de cualquier tipo de pago.
Artículo 3°. Se entenderá nulo de pleno derecho, todo acto jurídico en el que se consigne la obligación a cargo de una mujer de renunciar a la filiación materna a favor del contratante o de un tercero, a cambio de cualquier tipo de pago.	Artículo 3°. Se entenderá nulo de pleno derecho, todo acto jurídico en el que se consigne la obligación a cargo de una mujer de renunciar a la filiación materna a favor del contratante o de un tercero, a cambio de cualquier tipo de pago.
Artículo 4°. Quienes realicen o participen en la contratación de maternidad subrogada, incurrirán en los delitos contemplados en los artículos 188A del Código Penal y 2° de la Ley 919 de 2004.	Artículo 4°. Quienes realicen o participen en la contratación de maternidad subrogada, incurrirán en los delitos contemplados en los artículos 188A del Código Penal y 2° de la Ley 919 de 2004.
Artículo 5°. Con el fin de proteger a los niños que nazcan, el artículo 48 del Decreto número 1260 de 1970, el cual quedará así:	Artículo 5°. Con el fin de proteger a los niños que nazcan, el artículo 48 del Decreto número 1260 de 1970, el cual quedará así:
Artículo 48. La inscripción del nacimiento deberá realizarse dentro de los 5 días siguientes al nacimiento ante el correspondiente funcionario encargado de llevar el registro del estado civil. Solo se inscribirá a quien nazca vivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 del Código Civil.	Artículo 48. La inscripción del nacimiento deberá realizarse dentro de los 5 días siguientes al nacimiento ante el correspondiente funcionario encargado de llevar el registro del estado civil. Solo se inscribirá a quien nazca vivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 del Código Civil.
Artículo 6°. El artículo 5° del Decreto número 1170 de 1997 tendrá el siguiente párrafo:	Artículo 6°. El artículo 5° del Decreto número 1170 de 1997 tendrá el siguiente párrafo:
Artículo 5°. Párrafo. El Certificado de nacido vivo debe estar firmado por mínimo 3 médicos.	Artículo 5°. Párrafo. El Certificado de nacido vivo debe estar firmado por mínimo 3 médicos.
Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.	Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Comisión Primera Constitucional Permanente, debatir y aprobar en Primer Debate el **Proyecto de Ley Estatutaria número 186 de 2017 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines lucrativos y se crean controles para prevenir esta práctica.**

De los honorables Congresistas:



MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA

Representante a la Cámara por el Centro Democrático

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 186 DE 2017

por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines lucrativos y se crean controles para prevenir esta práctica.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto prohibir el alquiler de vientre en Colombia con el fin de proteger los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía, procreación y salud de la mujer, así como el derecho a la vida, la dignidad, la libertad, la integridad y la seguridad de quien está por nacer.

Artículo 2°. *Definiciones.* Se entiende por Maternidad Subrogada con fines de lucro la contratación de una mujer para gestar un bebé, entregarlo a los solicitantes cuando nazca, renunciando a la filiación y todos los derechos sobre el menor a cambio de cualquier tipo de pago.

Artículo 3°. Se entenderá nulo de pleno derecho, todo acto jurídico en el que se consigne la obligación a cargo de una mujer de renunciar a la filiación materna a favor del contratante o de un tercero, a cambio de cualquier tipo de pago.

Artículo 4°. Quienes realicen o participen en la contratación de maternidad subrogada, incurrirán en los delitos contemplados en los artículos 188A del Código Penal y 2° de la Ley 919 de 2004.

Artículo 5°. Con el fin de proteger a los niños que nazcan, el artículo 48 del Decreto número 1260 de 1970, el cual quedará así:

Artículo 48. *La inscripción del nacimiento deberá realizarse dentro de los 5 días siguientes al nacimiento ante el correspondiente funcionario encargado de llevar el Registro del Estado Civil.*

Solo se inscribirá a quien nazca vivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 del Código Civil.

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

De los honorables Congresistas:



MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA

Representante a la Cámara por el Centro Democrático

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 164 DE 2017 CÁMARA**

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

Bogotá, D. C., noviembre 21 de 2017

Honorable Representante

JACK HOUSNI HALLER

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

E. S. D.

Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 164 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 654 de 2001, que autorizó a la Asamblea Departamental del Magdalena ordenar la emisión de la estampilla Refundación Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio, y se dictan otras disposiciones.

Estimado Representante Housni,

En cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de esta célula legislativa, me permito poner a su consideración para discusión de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 164 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 654 de 2001, que autorizó a la Asamblea Departamental del Magdalena ordenar la emisión de la estampilla Refundación Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio, y se dictan otras disposiciones**, en los siguientes términos:

1. Origen y trámite

El texto del proyecto de ley fue radicado por el honorable Senador Miguel Amín Scaf, el día 4 de octubre de 2017. El día 11 de octubre fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 911 de 2017. El día 13 de octubre fue radicado en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Es de resaltar que el proyecto de ley cumple con los requisitos constitucionales establecidos en los artículos 154, 158 y 169 de la Carta Política referidos a la iniciativa legislativa, unidad de materia y el título de las leyes, respectivamente.

2. Objeto de la ley

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

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

De igual forma se modifica el artículo 5° de la ley 654 de 2001 estableciendo que un porcentaje no inferior al 30% se destine a ciertas actividades que deberá garantizarse e invertirse en la construcción y adecuación de infraestructura física, estudios previos e inventories de los mismos; adquisición de equipos de laboratorios para docencia, investigación, innovación y desarrollo tecnológico; dotación de bibliotecas, adquisición de tecnologías, adecuación de la infraestructura tecnológica; funcionamiento de los programas académicos para las sedes presenciales que se deberán proyectar y determinar para los municipios de El Banco y Plato, departamento del Magdalena, y un porcentaje no inferior al cinco por ciento (5%) para la permanencia y reducción de la deserción estudiantil mediante subsidios estudiantiles y apoyo económico a los estudiantes, que garanticen su permanencia en el sistema educativo.

También se preceptúa que la Universidad del Magdalena deberá rendir un informe anual en

el mes de marzo a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, en el cual se evidencie la inversión efectuada de los recursos provenientes de la estampilla.

Por último se establece que el control del recaudo y de la aplicación de estos recursos lo ejercerá la Contraloría General de la Nación.

La presente iniciativa consta de tres (3) artículos, incluida la vigencia.

3. Consideraciones jurídicas

En relación con el objeto del presente proyecto de ley nuestra Carta Política define en el artículo 1° al Estado colombiano como un Estado social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas y en la prevalencia del interés general. Al mismo tiempo, en el artículo 2° establece como fin esencial del Estado promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la vigencia de un orden justo.

En materia educativa, la Constitución indica en el artículo 67 que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; y por su parte, el artículo 69 establece que la ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado y de igual forma, fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo, del mismo modo que facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

En tratándose de impuestos, el artículo 338 superior señala que *“en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”*.

Y el artículo 366, preceptúa que las finalidades sociales del Estado son el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. También indica que es objeto fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Descendiendo al plano jurisprudencial se ha establecido como doctrina constitucional que las estampillas:

“Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de “tasas parafiscales”, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están

*destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado”*¹.

*“Entonces, las “estampillas”, dependiendo de si se imponen como medio de comprobación para acreditar el pago del servicio público recibido, tendrán el carácter de administrativas; o de parafiscales, si corresponden al cumplimiento de una prestación social que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal”*².

4. Consideraciones Técnicas y de Conveniencia

4.1. Contexto institucional

La Universidad del Magdalena es una institución estatal del orden territorial, creada mediante Ordenanza número 005 del 27 de octubre de 1958, organizada como ente autónomo con régimen especial, vinculada al Ministerio de Educación Nacional en lo atinente a política y planeación dentro del sector educativo³.

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

- Número de programas académicos de pregrado 24 y de posgrado 16, y aquellos que poseen acreditación 7 es decir el 32% de los programas de pregrado. (Administración de empresas, economía, cie y audiovisuales, ingeniería agronómica, ingeniería pesquera, enfermería y biología). Está en trámite de renovación antropología.
- En sus aulas se educan 16.574 alumnos presenciales y 1871 en la modalidad a distancia. Cifra que representa un aumento de 575% desde el año 1996.
- De estos estudiantes, en pregrado presencial la mayoría pertenecen a los estratos 1 y sin estrato 48,7%, estrato 2 el 39,5% y estrato 3 el equivalente al 10,3% de los alumnos.
- Por origen geográfico los matriculados el 49,7 proviene de Santa Marta, el 21,5% del resto del Magdalena y el 20,8 de la región Caribe y solo un 7,8% del resto del país.
- Por tipo de colegio el 77% proviene de los colegios públicos y el 23% de colegios privados.
- Por género se tiene que el 49% (8.208) son hombres y el 51% (8.366) son mujeres.
- El número de estudiantes de posgrado es de 436 estudiantes. En relación con el

¹ Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-768-10 M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

² Ídem.

³ Ver, Sitio oficial de la Universidad del Magdalena <http://www.unimagdalena.edu.co/Institucional/Paginas/Historia.aspx>

estrato 1 lo componen el 17,1%, el estrato 2 el 25.7% y estrato 3 el 42.1%.

- El promedio del costo de las matrículas para los estudiantes según estrato es el siguiente:
 - Estrato 1 y sin estrato: \$502.359 a \$636.130
 - Estrato 2: \$565.047 a \$721.325
 - Estrato 3: \$797.565 a \$1.038.127
- **Número** de grupos de investigación presentados a Colciencias en la convocatoria del 2017 es de 49 grupos, distribuidos así: 4 grupos en A1, 12 Categoría A, 7 en categoría B, 25 en categoría C y un grupo reconocido⁴.
- La universidad cuenta con 1000 docentes distribuidos así: 225 docentes de planta, 34 ocasionales, 741 catedráticos⁵.
- De los docentes de planta el 30% cuenta con estudios de doctorado, 47% de maestría, 11% especialización clínica, el 8% especialistas universitarios.
- De los docentes ocasionales 26% con estudios de maestría y doctorado.
- De los catedráticos el 33% cuentan con estudios de maestría y doctorado.
- En las pruebas Saber Pro del año 2016, la universidad del Magdalena evaluó 2404 estudiantes, de 29 programas académicos, y de 13 grupos de referencia, en dicha evaluación ocupó el puesto 25 a nivel nacional en el SUE, y el 5 en relación con las universidades públicas del caribe.
- En general los resultados institucionales de la Universidad en el año 2016, en relación con estas pruebas se detallan a continuación:

RESULTADOS INSTITUCIONALES

Grupos de referencia	Promedio de Puntaje Global	Puntaje Nacional	Percentil
Medicina	175	167	82
Derecho	157	153	61
Psicología	156	148	59
Salud	156	143	59
Administración y afines	151	146	52
Contaduría y afines	151	143	52
Enfermería	149	145	50
Ingeniería	153	156	55
Ciencias naturales y exactas	151	167	52
Economía	149	169	50
Bellas artes y diseño	146	157	47
Ciencias sociales	145	154	45
Educación	128	142	23
Institución	142	150	41

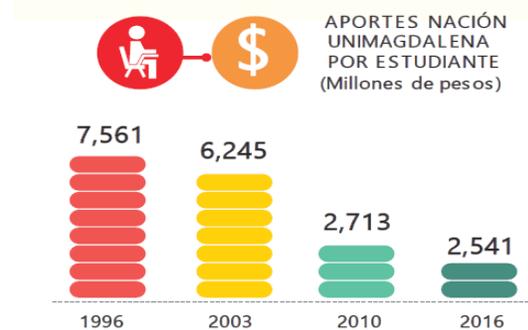
Interpretación: en promedio, los estudiantes que pertenecen al grupo de referencia educación lograron resultados superiores al 23% de los resultados promedio obtenidos por todos los estudiantes de este grupo de referencia a nivel nacional.

Fuente: Oficina Asesora de Planeación, Unimagdalena.

⁴ Oficina Asesora de Planeación, Unimagdalena.
⁵ Ibíd.

4.3. Situación presupuestal de la Universidad

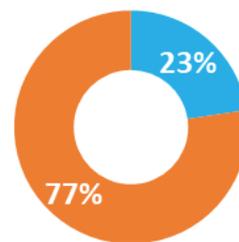
Al revisar la situación financiera de la universidad es importante resaltar que el panorama presupuestal no es ajeno al recorte en las transferencias que realiza la nación a los entes universitarios, prueba de ello es que en un periodo de veinte años, desde 1996 hasta el año 2016, se han disminuido los aportes por estudiante de \$7.561.000 millones a \$2.541.000 millones, tal como se aprecia en la siguiente gráfica:



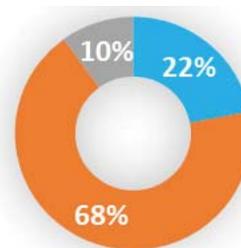
Fuente: Información Institucional, 2017.

De la misma manera, la composición del presupuesto de la Universidad evidencia cómo en el mismo periodo, de 1996 a 2016, se produce el decrecimiento en las transferencias de la nación pasando de un 77% en el primer año a 49% en el último, en cambio se incrementa la participación de los recursos propios y de otras fuentes.

Composición del Presupuesto por Ingreso⁶



1996



2010

⁶ Información Institucional, 2017. Universidad del Magdalena.



Recursos propios ■ Transferencias ■ Otros ■

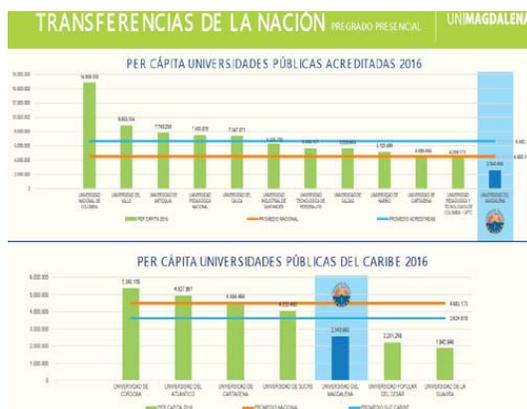
Comparativamente, las transferencias de la nación per cápita a las Universidades Públicas acreditadas respecto de la Universidad del Magdalena, es un porcentaje del 61,97% por debajo del promedio de las universidades acreditadas a nivel nacional, y del orden del 43,32% por debajo del promedio nacional, es decir, que según se muestra en la siguiente gráfica existe un rezago significativo en las transferencias respecto de las demás universidades del Sistema Universitario Estatal.

En este orden de ideas y como se evidencia en la gráfica anterior las trasferencias de la nación per cápita a las universidades públicas del Caribe, y dentro de ellas la Universidad del Magdalena se encuentra un 29,9% por debajo del promedio de las cuatro mayores universidades por presupuesto de la región Caribe, y un 43,32% por debajo del promedio nacional.

4.4. Ejecución de la estampilla

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

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



Porcentaje histórico gastos e inversiones de la estampilla

Concepto	2003 Acuerdo número 039	2008 Acuerdo número 001		2012 Acuerdo número 016	2015 Acuerdo número 009	2016 Acuerdo número 020
		Santa Marta	Departamento			
Inversión en infraestructura y dotación	70%	25%	20%	35%	55%	80% *
Capacitación docente	15%					
Docentes ocasionales						80% *
Prácticas académicas						
Fomento de la investigación	15%	15%	5%	20%	0%	0%
Formación avanzada para docentes		25%	10%	10%	10%	
Fondo de becas para estudiantes		15%	Del municipio 40%	15%	15%	80% *

⁷ De conformidad con lo establecido en el artículo 1° del acuerdo 020 el porcentaje de destinación de estos recursos es del 80% y corresponderá al Consejo de Planeación de la Universidad efectuar la distribución de los recursos en el proyecto de presupuesto.

Concepto	2003 Acuerdo número 039	2008 Acuerdo número 001		2012 Acuerdo número 016	2015 Acuerdo número 009	2016 Acuerdo número 020
Fondo de pensiones		20%	20%	20%	20%	20%
Gastos auditoría de la estampilla		5%	5%			

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

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

Mediante escrito allegado a la oficina de este representante por parte del Director Financiero de la Universidad del Magdalena se certifica que el recaudo desde la emisión de la estampilla hasta noviembre de 2017 es de setenta y seis mil novecientos sesenta y cuatro millones doscientos ocho mil ochocientos treinta pesos (76.964.208.830) en pesos corrientes.

La conversión a pesos constantes a la fecha del 23 de noviembre de 2017 equivale a ciento cincuenta y nueve mil ciento cincuenta y tres millones novecientos noventa y tres mil trescientos cuarenta y tres pesos (\$159.153.993.343,00), tal como lo demuestra la siguiente tabla:

AÑO	TOTAL RECAUDO ESTAMPILLA PRECIOS CORRIENTES	IPC%	SALDO POR RECAUDAR
1999	-	9,23%	100.000.000.000
2000	-	8,75%	109.230.000.000
2001	\$ 100.224.000	7,65%	118.687.401.000
2002	\$ 456.191.432	6,99%	127.310.795.745
2003	\$ 1.344.186.440	6,49%	134.865.633.927
2004	\$ 1.557.217.686	5,50%	142.061.195.903
2005	\$ 2.028.356.620	4,85%	147.846.205.058
2006	\$ 2.107.135.364	4,48%	152.909.610.639
2007	\$ 4.132.759.875	5,69%	155.627.201.320
2008	\$ 5.166.143.382	7,67%	159.316.245.694
2009	\$ 3.840.673.077	2,00%	167.695.128.661
2010	\$ 4.502.215.679	3,17%	166.546.815.556
2011	\$ 6.519.110.593	3,73%	165.307.239.016
2012	\$ 4.694.045.005	2,44%	166.779.154.026
2013	\$ 5.982.540.102	1,94%	164.866.025.282
2014	\$ 7.169.634.398	3,66%	160.894.791.775
2015	\$ 9.712.585.641	6,77%	157.070.955.513
2016	\$ 9.434.681.834	5,75%	158.269.977.367
2017*	\$ 8.216.507.722	3,99%	159.153.993.343
TOTAL	\$ 76.964.208.830		

Fuente: Dirección Financiera- Universidad del Magdalena.

Estos recursos se han ejecutado de la siguiente manera:

Resumen ejecución de los recursos de estampilla 2004-2016

DESCRIPCIÓN	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Otros Proyectos del Plan de Acción	167,368,704												
Infraestructura y Dotación	1,860,237,622	560,950,650	965,674,729	1,595,771,379	1,725,566,157	2,029,257,618	785,686,944	4,476,590,774	2,261,754,890	2,187,721,493	1,155,701,871	3,3304,611,543	4,310,612,650
Formación avanzada para Docentes	171,776,478		18,576,110		69,571,939	259,613,505	287,701,522	251,648,215	439,819,200	727,336,888	171,410,573	291,448,010	690,747,917
Fomento de la Investigación	173,757,094	18,462,410	402,377,308		717,936,768	984,421,157	261,879,531	994,823,653	1,177,931,246	923,613,505	1,112,594,940	648,611,593	1,001,311,223
Fondo de Becas									723,256,218	823,976,927	984,299,580	1,1187,131,620	1,217,563,660
Fondo de Pensiones	289,845,044	405,671,323	421,427,070	826,551,973	1,033,228,675	768,134,615	900,443,136	1,303,822,119	938,809,001	889,772,142	1,092,412,833	1,1120,031,405	1,102,347,034
Gastos de Auditoría Estampilla					230750	1,033,040		163,730,761	256,602,013		36,329,890	120,933,751	0
Acuerdo Superior/2009 Construcción Plan Desarrollo 2010-2019							76,533,444	2,000,000					
Examen Suficiencia Prog Derecho							100,000,000						
Acuerdo Superior/2009 Desarrollo, Cultura, Autoevaluación y Acreditación							5,713,247	22,697,585					
Total	2,662,984,942	985,084,383	1,808,055,217	2,422,323,352	3,546,534,289	4,042,459,935	2,417,957,824	7,215,313,108	5,798,172,567	5,552,420,755	4,552,749,687	6,672,767,922	8,322,582,480

La adecuada ejecución de los recursos de inversión recaudados con ocasión de la estampilla “Refundación de la Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio”, proyecta grandes retos en relación con la continuidad de los logros alcanzados y el desarrollo de la universidad. En este sentido, la Universidad deberá permanecer como un referente de calidad en la Educación Pública Superior, que garantiza el derecho a la educación, cultura y conocimiento a las poblaciones más vulnerables de la región caribe.

4.4.1. Proyección de recaudo de la estampilla

En relación con el recaudo de la estampilla desde la implementación en el departamento, la Dirección Financiera de la Universidad con corte al 31 de diciembre de 2016, estableció que “del monto autorizado por la ley se han recaudado \$68.747.701.108, en pesos constantes de 2016, quedando por recaudar \$158.269.977.367 en pesos constantes de 2016”⁸.

Así en cumplimiento de la ordenanza 019 de 2001, el recaudo de la estampilla se ha presentado de la siguiente manera para los últimos cinco años:

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

Teniendo en cuenta la modificación a la Ordenanza 019 de 2001 mediante ordenanza 052 de septiembre de 2017, en la cual se estableció una tarifa única equivalente al 2% del valor del hecho económico, de conformidad con lo preceptuado en la Ley 654 de 2001 que crea la estampilla. Así la proyección de recaudo estampilla para el período 2018-2021 con la tarifa del 2% y con aplicación en todos los municipios del departamento es el siguiente:

CONCEPTO	2018	2019	2020	2021
Valor estimado con municipios	921.892.166.488	967.986.774.812	1.016.386.113.553	1.067.205.419.231
Estampilla 2%	18.437.843.330	19.359.735.496	20.327.722.271	21.344.108.385

5. Los retos de la Universidad ⁹

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

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

Sin embargo, la Universidad no es ajena a la crisis en la financiación de la educación superior pública del país. El Sistema Universitario Estatal (SUE) a través del análisis de ‘Desfinanciamiento de la educación superior en Colombia, 2013’ determinó que la Universidad del Magdalena presenta un desfinanciamiento, a pesos 2013, de \$759.000 millones de los cuales \$436.190 millones corresponden al déficit en infraestructura.

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

⁸ Ver, Proyección Recaudo de Estampilla Refundación Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio. Documento de la Vicerrectoría Administrativa.

⁹ Documento Plan de Gobierno 2016-2020, Vicerrectoría Administrativa. Universidad del Magdalena.

Por otra parte, según datos del SNIES en el año 2016 Unimagdalena representaba el 60% de la cobertura de educación superior en el departamento sin incluir el SENA y el 52% si se considera los matriculados en programas ofertados por el SENA, lo que evidencia el peso específico de la Universidad en el cubrimiento de la demanda de educación superior en el departamento del Magdalena, en el cual el nivel de cobertura de educación superior es apenas del 30,3% muy por debajo de la media nacional.

La Universidad requiere gestionar el aumento de sus principales fuentes de financiación, entre las que se destaca la estampilla Refundación Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio, que para el 2017 representó un 8% del presupuesto general y para el 2018 se proyecta que corresponda a un 14% del total del presupuesto.

En este sentido las acciones que debe adelantar la institución en materia de financiación deben estar encaminadas a lograr el incremento de las rentas que cubren los gastos de funcionamiento y la inversión, como es el caso de la estampilla.

El Plan de Gobierno 2016-2020 ‘Por una universidad más incluyente e innovadora’ plantea entre sus metas:

- Garantizar la apertura de las sedes de la Universidad en el sur y centro del departamento del Magdalena. (*Política de Inclusión y Regionalización*).
- Fortalecer los mecanismos de apoyo financiero, becas y subsidios, que permitan a los estudiantes focalizados acceder y permanecer en la universidad. (*Política de Inclusión y Regionalización*).
- Construir nuevas infraestructuras: edificio de laboratorios para la docencia y la investigación, nuevo laboratorio de fisiología humana, aulas demostrativas para educación infantil, piscina olímpica, centro de recolección de residuos, centro de datos, entre otros. (*Eje Misional - Gestión Administrativa y Financiera*).

Asimismo, la institución contempla las siguientes acciones con los recursos provenientes

de la Estampilla Refundación Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio:

- Implementar el Fondo de Regionalización que permita garantizar los recursos requeridos para abrir la Sede del Sur (El Banco) y la Sede Centro (Plato)
- Aumentar el porcentaje de estudiantes provenientes de los municipios del Magdalena.
- Fortalecer las capacidades en ciencia, tecnología e innovación de los municipios, apoyando la formación posgradual de sus profesionales.
- Fortalecer la Política de Inclusión y Regionalización y objetivos ligados al cierre de brechas, el rediseño del IDEA, la apertura y sostenibilidad de la Sede del Sur y el Programa “Talento Magdalena”.
- Invertir los recursos adicionales en las prioridades identificadas con miras a la renovación de la acreditación institucional y el cumplimiento del Plan de Gobierno 2016-2020.

5.1 Permanencia y reducción de la deserción estudiantil ¹⁰

La Universidad del Magdalena ha sido reconocida en diferentes visitas de pares para acreditación y registro calificado de programas, por sus fortalezas en las estrategias que se implementan para la permanencia y graduación estudiantil. Es así, como año tras año se viene fortaleciendo este modelo con nuevas estrategias. Estas acciones han permitido que la Universidad llegue a tasas de deserción por debajo de la media nacional, la deserción institucional por periodo en 2016-II para los programas universitarios se encuentra en 8,84% mientras que la nacional en 10,78%. Son múltiples las estrategias dirigidas a las poblaciones menos favorecidas, se relacionan a continuación las más destacadas:

¹⁰ Informe de Permanencia y Graduación Estudiantil Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior (Spadies). Oficina de Planeación, Universidad del Magdalena, 2016.

PROGRAMA	DESCRIPCIÓN
Programa de ayudantías administrativas y académicas en docencia, investigación y extensión	Estímulo económico para los estudiantes que desarrollen actividades en espacios extracurriculares en los procesos misionales de docencia, investigación y extensión; así como el desarrollo integral en actividades administrativas de los procesos estratégicos y de apoyo a la gestión.
Programa de almuerzos y refrigerios gratuitos	Suministro de almuerzos y refrigerios a estudiantes de pregrado presencial con condición socioeconómica clasificada como: Sin Estrato, Estrato 1, Estrato y Estrato 3, con el fin de suministrar diariamente 1.000 almuerzos y 1.800 refrigerios gratuitos.
Programa de ayudantías – Pro t�mpore	Reconocimiento económico a estudiantes por el desarrollo de actividades logísticas en dependencias de la institución, que hayan sido censados como vendedores al interior de la institución.
Beca trabajo por matrícula	Estrategia orientada a evitar la deserción estudiantil y que tiene como propósito fortalecer el acceso, la permanencia y la graduación estudiantil, a través de la financiación condonable de la matrícula financiera.

PROGRAMA	DESCRIPCIÓN
Beca práctica profesional	Apoyo económico mensual a estudiantes para el desarrollo de sus prácticas profesionales obligatorias, internados o judicatura, cuando estas no le sean remuneradas de ninguna manera por la entidad o empresa donde se realizan.
Beca de Manutención	Apoyo de manutención semestral, para gastos de vivienda, alimentación o transporte.
Beca de Gastos Educativos	Apoyo económico semestral para gastos asociados a la compra de material de apoyo académico: cuadernos, libros, calculadoras, útiles de papelería y fotocopias, entre otras.
Programa de estímulos para la inclusión y la permanencia estudiantil	Estímulo económico para estudiantes en alta vulnerabilidad económica, o en situación de discapacidad física, visual, auditiva, psíquica o mental, a cambio de apoyo en el desarrollo de actividades en las dependencias de la Universidad.
Reliquidación de matrícula por casos especiales	Exoneración del 80% del valor de matrícula hasta por dos semestres académicos para estudiantes que hayan sido afectados por situaciones extremas que imponen cambios drásticos en las condiciones económicas de sus familias.

Con el propósito de incrementar la presencia regional de la Universidad, el Consejo Superior por medio de acuerdo 027 de 2017 aprobó el programa Talento Magdalena, por medio del cual se vincularán con cupos directos a los dos mejores puntajes Saber 11 de los colegios públicos de los municipios no certificados en educación del departamento del Magdalena, y su inclusión en programas de manutención, apoyo de transporte y subsidio alimentario.

Por ello se han implementado algunas estrategias para el fomento de la graduación de sus estudiantes dentro de las cuales se encuentran:

– **Modalidades de grado**

El trabajo de grado en la Universidad ha venido presentando problemas en cuanto al alto número de períodos académicos dedicados por los estudiantes para su cumplimiento, lo cual prolonga innecesariamente el tiempo total de formación del estudiante. Es así, que en la presente vigencia el Consejo Superior aprobó el Acuerdo Superior 011 de 2017, el cual modifica el reglamento estudiantil para determinar diferentes modalidades de grado que sirvan para que los estudiantes terminen sus estudios en los tiempos establecidos de su plan de estudio y que el trabajo de grado no sea una limitante; las siguientes son las modalidades que quedaron establecidas:

1. Trabajo de investigación.
2. Trabajo de creación artística.
3. Práctica profesional.
4. Práctica social.
5. Práctica de innovación y emprendimiento.
6. Pasantía de investigación.
7. Artículo científico.
8. Créditos académicos en programas de posgrado.
9. Diplomado de profundización.

Por otra parte, el Consejo Académico en el mes de julio de 2017, aprobó el acuerdo académico que reglamenta diferentes modalidades con las que los

estudiantes pueden ser exonerados de su trabajo de grado, como se relacionan a continuación:

- a) Obtener los mayores puntajes a nivel nacional en la prueba de Estado Saber Pro.
- b) Obtener el mayor puntaje en su programa académico en la prueba de Estado Saber Pro.
- c) Obtener puntajes superiores a la media nacional en todas las competencias evaluadas en las pruebas de estado Saber Pro (genéricas y específicas).
- d) Obtener premios o reconocimientos nacionales o internacionales en su disciplina otorgados por instituciones de reconocido prestigio.

5.2. Calidad de la Educación

En virtud del mandato del Consejo Nacional de Educación Superior consignado en el Acuerdo número 03 de 2014, *por el cual se aprueban los lineamientos para la acreditación institucional*, según el cual es un criterio evaluativo para la acreditación institucional el “análisis permanente de los resultados de las pruebas de Estado de los estudiantes y su uso con propósitos de mejoramiento”; por lo anterior el Plan de Gobierno Institucional 2016-2020 consagró dentro de sus ejes misionales y políticas, las siguientes prioridades:

- Estimular el Desarrollo temprano de competencias académicas, psicoeducativas y prosociales en los estudiantes para favorecer un exitoso desempeño académico”.
- Consolidar la cultura de la autoevaluación permanente y la calidad para hacer sostenible la acreditación de programas y la acreditación institucional.
- Implementar coordinaciones en las facultades para familiarizar a estudiantes y profesores pruebas estandarizadas como las Saber Pro.

Los últimos resultados de las pruebas de Estado “Saber Pro”, revelan que estudiantes de distintos programas académicos de la Universidad presentan niveles de competencias genéricas y específicas

por debajo del promedio del nivel nacional, hechos que contrarían la buena evaluación del sector productivo y el entorno receptor con los egresados de la institución.

Por ello y con el fin de mejorar el desempeño de los estudiantes en las pruebas de Estado, el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena expide el Acuerdo número 19 del 30 de junio de 2017, adoptando el **Programa para el Fortalecimiento de las Competencias Genéricas y Específicas de los Estudiantes de la Universidad del Magdalena, el cual tiene como objetivos:**

1. Favorecer el desarrollo de competencias genéricas y específicas de los estudiantes de la Universidad del Magdalena.

2. Cualificar a los estudiantes de la Universidad del Magdalena para la presentación de las pruebas de Estado, en especial, las Pruebas Saber Pro, de acuerdo a los lineamientos presentados por el Icfes.

3. Cualificar a los docentes de la Universidad del Magdalena en la formación y evaluación por competencias y en la construcción, revisión y validación de preguntas.

4. Mejorar los resultados de los estudiantes de la Universidad del Magdalena en las pruebas de Estado.

5. Contribuir al fortalecimiento de los factores para la acreditación institucional y acreditación de los programas de pregrado.

6. Promover la investigación científica que permita establecer estrategias, pedagogías y metodologías para el fortalecimiento de las competencias generales y específicas de los estudiantes.

7. Generar capacidades que permitan la transferencia de conocimiento a los niveles de educación precedentes.

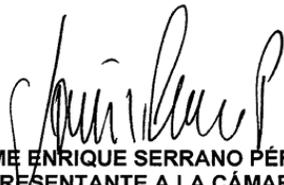
En esta línea, la Universidad ha establecido un ambicioso plan para mejorar sus resultados en las evaluaciones estandarizadas y en las pruebas saber a través del Acuerdo 19, estableciendo un conjunto de estrategias y actividades para el fortalecimiento de competencias con fundamento en las necesidades específicas de los estudiantes; de igual forma adoptó un programa de estímulos para quienes logren los mejores desempeños en las pruebas de Estado, todas estas medidas se estiman conducentes para lograr el aumento de la calidad en la educación y el fortalecimiento de la misión institucional¹¹.

Proposición

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley,

se propone a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de ley número 164 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 654 de 2001, que autorizó a la Asamblea Departamental del Magdalena ordenar la emisión de la estampilla Refundación Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio, y se dictan otras disposiciones**, con el articulado propuesto a continuación.

De los honorables Representantes,


JAIME ENRIQUE SERRANO PÉREZ
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA

6. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 164 DE 2017 CÁMARA

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

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

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

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

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

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

Parágrafo 1°. Un porcentaje no inferior al treinta por ciento (30%), del valor que se recaude por concepto de la estampilla, deberá garantizarse e invertirse en la construcción y adecuación de infraestructura física, estudios previos e interventorías de los mismos; adquisición de equipos de laboratorios para docencia, investigación, innovación y desarrollo tecnológico; dotación de bibliotecas, adquisición de tecnologías, adecuación de la infraestructura tecnológica; funcionamiento de los programas

¹¹ Consejo Superior de la Universidad del Magdalena. Acuerdo Superior número 19, "por el cual se adopta institucionalmente el programa para el fortalecimiento de las competencias genéricas y específicas de los estudiantes de la Universidad del Magdalena".

académicos para las sedes presenciales que se deberán proyectar y determinar para los municipios de El Banco y Plato, departamento del Magdalena, y un porcentaje no inferior al cinco por ciento (5%) para la permanencia y reducción de la deserción estudiantil mediante subsidios estudiantiles y apoyo económico a los estudiantes, que garanticen su permanencia en el sistema educativo.

Parágrafo 2º. La Universidad del Magdalena deberá rendir un informe anual en el mes de marzo a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, en el cual se evidencie la inversión efectuada de los recursos provenientes de la estampilla.

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

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

De los honorables Representantes,



JAIME ENRIQUE SERRANO PÉREZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA

CÁMARA DE REPRESENTANTES -
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 28 de noviembre de 2017

En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 164 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se modifica la Ley 654 de 2001, que autorizó a la Asamblea Departamental del Magdalena ordenar la emisión de la estampilla Refundación Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio, y se dictan otras disposiciones, presentado por el honorable Representante Jaime Enrique Serrano Pérez, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 171 DE 2017 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., 20 de noviembre de 2017

Doctor

EDUARDO AGATÓN DIAZ GRANADOS
ABADÍA

Presidente

Comisión Cuarta

Honorable Cámara de Representantes

República de Colombia

E. S. D.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 171 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta, y en atención a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 171 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

1. TRÁMITE LEGISLATIVO:

El presente proyecto de ley fue radicado en la Cámara de Representantes el día once (11) de octubre de 2017 por el honorable Representante John Jairo Cárdenas Morán, siendo asignado para su conocimiento a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente. El día diecinueve (19) de octubre de la presente anualidad, fui nombrado como Ponente para Primer Debate de este proyecto por el Presidente de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes.

2. NORMAS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIA QUE SOPORTAN EL PROYECTO DE LEY:

Artículo 150 de la Constitución Política:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes (...).”

Artículo 151 de la Constitución Política:

“Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa (...).”

Artículo 154 de la Constitución Política:

Esta norma superior prescribe que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras, a iniciativa de sus miembros, del Gobierno nacional, de entidades como la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República o por iniciativa popular.

Artículo 334 de la Constitución Política:

“**Artículo 334.** La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

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

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”.

Artículo 346 de la Constitución Política:

Este artículo hace referencia a la formulación anual por parte del Gobierno nacional y dentro de un marco de sostenibilidad fiscal, del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

Artículo 14 del Decreto número 111 de 1996:

Se hace referencia a través de esta norma al principio de anualidad, de acuerdo con el cual, el año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, fecha en la cual, si existen saldos de apropiación no afectados por compromisos, caducarán sin excepción.

Artículo 10 de la Ley 819 de 2003:

“**Artículo 10.** *Vigencias futuras ordinarias.* El artículo 9° de la Ley 179 de 1994 quedará así:

El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1° de esta ley;

b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;

c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Conpes previamente los declare de importancia estratégica.

Esta disposición también se aplicará a las entidades de que trata el artículo 9° de la presente ley. El Gobierno reglamentará la materia.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Parágrafo. Estas funciones podrán ser delegadas por el Confis en la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el caso de los órganos que componen el Presupuesto General de la Nación y en las juntas o Consejos Directivos en el caso de las entidades de las que trata el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 179 de 1994. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

En caso de existir tal delegación, quien sea delegado por el Confis presentará un informe

trimestral a dicho Consejo sobre las vigencias futuras autorizadas en el trimestre inmediatamente anterior.

Artículo 11 de la Ley 819 de 2003:

Este artículo hace referencia a las vigencias futuras excepcionales, que constituyen la autorización para asumir obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras, sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

3. CONTEXTO GENERAL:

El sistema presupuestal colombiano se encuentra regido por una serie de principios, entre los que se cuenta el principio de anualidad. Este principio indica que el presupuesto debe ser ejecutado dentro del año fiscal, el cual comienza el primero (1°) de enero y termina el treinta y uno (31) de diciembre de cada año, fecha, esta, a partir de la cual no se podrán suscribir nuevos compromisos con cargo al presupuesto que se cierra.

Este principio de anualidad tiene por objeto impregnar al sistema presupuestal y en especial a la aprobación de los gastos, de un alto grado de representación popular, en la medida en que son los representantes de elección popular de las corporaciones públicas, los que tendrán un control periódico sobre los presupuestos y gastos de la administración y del ejecutivo.

Al respecto ha dicho la Corte Constitucional en la Sentencia C-652 de 2015 que “(...) *De acuerdo con el proceso presupuestal, la fuerza restrictiva del presupuesto implica, entonces, no solo que el Congreso debe definir el monto máximo de gasto estatal, sino también, que le corresponde apropiarse las partidas para un fin específico, de manera que estas sean a su vez ejecutadas conforme a lo prescrito por la ley de presupuesto, la cual, por este aspecto, no se limita a autorizar las sumas que pueden ser gastadas sino que, además, le otorga y reconoce una destinación particular a las distintas partidas aprobadas (...)*”.

Este principio de anualidad, debe armonizarse con el de planificación presupuestal, el cual propende, entre muchas otras cosas, porque puedan llevarse a cabo obras de gran envergadura, sin que para ello deba limitarse su ejecución a un solo año fiscal. En este sentido, las vigencias futuras constituyen una herramienta fundamental que permite el desarrollo de obras de gran impacto dentro de un contexto presupuestal planificado y plurianual. Si bien las vigencias futuras comportan una excepción al principio de anualidad, son una materialización de la función de planeación, en tanto que permiten cumplir con la racionalización de la actividad estatal. Esta figura faculta el aseguramiento de recursos para satisfacer necesidades estratégicas a largo plazo, más que como una estimación anticipada de flujos futuros de ingresos, como una aprobación anticipada de partidas presupuestales de gastos.

No obstante lo anterior, las vigencias futuras deben utilizarse con especial cuidado, toda vez que su indebida aplicación puede contribuir a la afectación de la estabilidad de las finanzas públicas, especialmente en la evolución del déficit y su sostenibilidad. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, como asignación de gastos en el largo plazo, las vigencias futuras únicamente podrán financiarse a través de mayores impuestos, sustitución de gastos o mayor deuda, lo que puede afectar, especialmente en materia de deuda pública, el balance general.

De acuerdo con la Contraloría, las vigencias futuras han favorecido la inflexibilidad de gasto, atacando especialmente el rubro de los recursos de inversión y coadyuvando a que se encubran operaciones de crédito público sin que las mismas sean registradas financiera ni presupuestalmente.

Adicional a lo anterior, debe llamarse la atención sobre la posible contribución de las vigencias futuras en el denominado “ciclo político del presupuesto”, el cual dentro de la literatura especializada se reconoce como la tendencia a ejecutar y comprometer la mayor cantidad de apropiaciones presupuestales en el último año de gobierno, lo anterior con miras o mostrar grandes ejecuciones o a apoyar determinados intereses partidistas. Cuando la mayor cantidad de los gastos que habrán de ejecutarse en un período de un mandatario se encuentran atados a decisiones tomadas en administraciones anteriores, puede verse comprometido el principio democrático, ya que se imposibilita el cumplimiento de los planes de gobierno aprobados por los ciudadanos a través del voto. Igualmente se puede afectar la estabilidad fiscal de la nación y de los entes territoriales, al tener que recurrir los gobernantes que no cuentan con los recursos suficientes para cumplir su plan de gobierno, a aumentos desmedidos en los impuestos a los ciudadanos.

Es por esto que esta reforma contribuye a evitar la desnaturalización de la figura de las vigencias futuras y a evitar los riesgos que se han descrito en relación con su implementación.

4. OBJETO DEL PROYECTO:

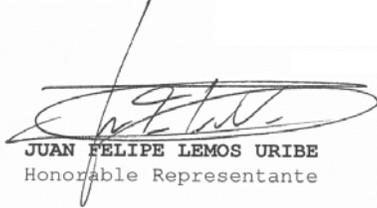
Dentro de la estructura del proyecto, los autores plantean al Congreso de la República, en una iniciativa de tres (3) artículos, que no se permita establecer excepciones para que puedan aprobarse vigencias futuras ordinarias que superen el respectivo período de gobierno y que se restrinjan las vigencias futuras excepcionales para proyectos de carácter estratégico nacional, previa aprobación de las Comisiones Económicas Conjuntas del Congreso de la República.

5. PROPOSICIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores y de acuerdo a lo expuesto en la ponencia, proponemos a los honorables Representantes a la Cámara aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 171 de 2017 Cámara, *por medio*

de la cual se modifica la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, con el pliego de modificaciones y el texto propuesto como definitivo adjuntos:

De los honorables Representantes,



JUAN FELIPE LEMOS URIBE
Honorable Representante

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 171 DE 2017 CÁMARA

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

Analizado el contenido del presente proyecto de ley se hace necesario precisar que será el Gobierno nacional el encargado de definir cuáles serán considerados como proyectos de carácter estratégico nacional, lo anterior con miras a evitar discrepancias interpretativas al respecto.

Artículo anterior	Comentario	Artículo modificado
<p>Artículo 2º. El artículo 11 de la Ley 819 de 2003 quedará así:</p> <p>Artículo 11. <i>Vigencias futuras excepcionales.</i></p> <p>El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), en casos excepcionales para <u>los proyectos de carácter estratégico nacional</u>, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del que trata el artículo 1º de esta ley.</p> <p>Para asumir obligaciones que afecten presupuesto de vigencias futuras, los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requieren la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis). Estos contratos se regirán por las normas que regulen las operaciones de crédito público.</p> <p>Parágrafo. Cuando el proyecto sea declarado de interés estratégico nacional, cuente con la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), le sean asignados recursos de vigencias futuras excepcionales y su plazo de ejecución exceda los cuatro (4) años de período presidencial, para su ejecución el Gobierno nacional deberá solicitar aprobación a las Comisiones económicas conjuntas de Cámara y Senado del Congreso de la República. Las Comisiones se abstendrán de otorgar la aprobación si los proyectos objeto de la vigencia futura excepcional no están consignados en el Plan Nacional de Desarrollo respectivo.</p>	<p><u>Para mayor claridad, se deberá incluir un párrafo en el cual se aluda a que el Gobierno nacional deberá reglamentar lo concerniente a qué se entenderá como proyecto de interés estratégico nacional.</u></p>	<p>Artículo 2º. El artículo 11 de la Ley 819 de 2003 quedará así:</p> <p>Artículo 11. <i>Vigencias futuras excepcionales.</i></p> <p>El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), en casos excepcionales para <u>los proyectos de carácter estratégico nacional</u>, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del que trata el artículo 1º de esta ley.</p> <p>Para asumir obligaciones que afecten presupuesto de vigencias futuras, los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requieren la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis). Estos contratos se regirán por las normas que regulen las operaciones de crédito público.</p> <p>Parágrafo 1º. Cuando el proyecto sea declarado de interés estratégico nacional, cuente con la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), le sean asignados recursos de vigencias futuras excepcionales y su plazo de ejecución exceda los cuatro (4) años de período presidencial, para su ejecución el Gobierno nacional deberá solicitar aprobación a las Comisiones económicas conjuntas de Cámara y Senado del Congreso de la República. Las Comisiones se abstendrán de otorgar la aprobación si los proyectos objeto de la vigencia futura excepcional no están consignados en el Plan Nacional de Desarrollo respectivo.</p> <p>Parágrafo Segundo. Dentro de un término no superior a seis (6) meses después de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional deberá reglamentar qué se entenderá por proyectos de interés estratégico nacional.</p>
<p>Artículo 6º. <i>Vigencias y derogatorias.</i> Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación en el <i>Diario Oficial</i>.</p>	<p><u>Debido a un error de transcripción, este artículo aparece como el artículo sexto, cuando debe aparecer como el artículo tercero, por lo que se corregirá la numeración errónea.</u></p>	<p>Artículo 3º. <i>Vigencias y derogatorias.</i> Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación en el <i>Diario Oficial</i>.</p>

De los Honorables Representantes,



JUAN FELIPE LEMOS URIBE
Honorable Representante

**TEXTO QUE SE PROPONE COMO
DEFINITIVO PARA PRIMER
DEBATE EN LA COMISIÓN CUARTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 171 DE 2017
CÁMARA**

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 10 de la Ley 819 de 2003 quedará así:

Artículo 10. Vigencias futuras ordinarias. El artículo 9º de la Ley 179 de 1994 quedará así:

El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de esta ley:

b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;

c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de Gobierno.

Esta disposición también se aplicará a las entidades de que trata el artículo 9º de la presente ley. El Gobierno reglamentará la materia.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Parágrafo. Estas funciones podrán ser delegadas por el Confis en la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el caso de los órganos que componen el Presupuesto General de la Nación y en las juntas o Consejos Directivos en el caso de las entidades de las que trata el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 179 de 1994. El Gobierno nacional reglamentará la materia. En caso de existir tal delegación, quien sea delegado por el Confis presentará un informe trimestral a dicho

Consejo sobre las vigencias futuras autorizadas en el trimestre inmediatamente anterior.

Artículo 2º. El artículo 11 de la Ley 819 de 2003 quedará así:

Artículo 11. *Vigencias futuras excepcionales.*

El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), en casos excepcionales para los proyectos de carácter estratégico nacional, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del que trata el artículo 1º de esta ley.

Para asumir obligaciones que afecten presupuesto de vigencias futuras, los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requieren la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis). Estos contratos se regirán por las normas que regulen las operaciones de crédito público.

Parágrafo Primero. Cuando el proyecto sea declarado de interés estratégico nacional, cuente con la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), le sean asignados recursos de vigencias futuras excepcionales y su plazo de ejecución exceda los cuatro (4) años de período presidencial, para su ejecución el Gobierno nacional deberá solicitar aprobación a las Comisiones económicas conjuntas de Cámara y Senado del Congreso de la República. Las Comisiones se abstendrán de otorgar la aprobación si los proyectos objeto de la vigencia futura excepcional no están consignados en el Plan Nacional de Desarrollo respectivo.

Parágrafo Segundo. Dentro de un término no superior a seis (6) meses después de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional deberá reglamentar qué se entenderá por proyectos de interés estratégico nacional.

Artículo 3º. Vigencias y derogatorias. Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*.

De los honorables Representantes,


JUAN FELIPE LEMOS URIBE
Honorable Representante

* * *

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA
PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 009 DE 2017 CÁMARA**

por medio de la cual se modifican los artículos 37 y 38 de la Ley 1753 de 2015 y se adiciona un artículo nuevo a la Ley 1508 de 2012, para municipios de categoría especial y se dictan otras disposiciones.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto de ley fue presentado por el honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán el 20 de julio de 2017, numerado como 009 de 2017 Cámara.

El 9 de agosto de 2017 nos notificaron por oficio de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes la designación como Ponente.

El 29 de agosto a través de oficio de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, se informó que era coponente la honorable Representante María Regina Zuluaga Henao.

El 30 de agosto por la importancia del tema y la pertinencia de la entidad en la temática, se solicitó concepto al Departamento Nacional de Planeación. Con número de radicación 20176630454352.

El 30 de agosto se hizo la solicitud de prórroga por carta enviada al Presidente de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes.

El 30 de agosto se enviaron por parte de la Cámara Colombiana de la Infraestructura al honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, unas consideraciones del presente proyecto de ley.

El 4 de septiembre la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes concedió prórroga por el término que se requiriera, con el fin de esperar el concepto y/o comentario que hiciera el Departamento Nacional de Planeación.

El 7 de noviembre en la Unidad de Correspondencia de la Cámara de Representantes, radicó comentarios el Departamento Nacional de Planeación al presente proyecto de ley.

El 22 de noviembre se me notifica por parte de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes de la aceptación de la renuncia como ponente de la honorable Representante María Regina Zuluaga Henao.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El contexto para la presentación del proyecto conforme al autor es la necesidad de impulsar un cambio en la normativa, con el fin de facilitar la viabilidad financiera de los proyectos APP sin la necesidad de apropiar recursos del presupuesto a través de vigencias futuras que impacten los indicadores de ley.

La necesidad del presente proyecto, para el autor, es que las entidades territoriales, como es el caso de municipio de Medellín, han tenido dificultades en el desarrollo de los proyectos APP bajo el marco normativo, debido a las restricciones del orden territorial, en comparación con proyectos del orden nacional.

Las dificultades evidenciadas son las siguientes:

- Limitación de recursos para la estructuración de los proyectos.
- La mayoría de proyectos requieren recursos públicos para tener viabilidad financiera.
- Restricción para firmar contratos APP en el último año de gobierno.
- Afectación de indicadores de endeudamiento del municipio por el compromiso de vigencias futuras excepcionales.

3. CONSIDERACIONES Y VIABILIDAD JURÍDICA DEL PROYECTO

Con el fin de analizar cada uno de los artículos que propone el autor, tendremos en cuenta los comentarios del Departamento Nacional de Planeación, de la Cámara Colombiana de la Infraestructura, y por último, los artículos contenidos en el Proyecto de ley número 285 de 2017 Cámara, 084 de 2016 Senado, *por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones*, de autoría del Ministro de Transporte, doctor Jorge Eduardo Rojas Giraldo, el cual cuenta con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; este proyecto está pendiente del informe de conciliación a la fecha de radicación de esta ponencia de archivo.

Propuesta proyecto de ley	Observaciones
<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 37 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 37. Derecho a retribuciones en proyectos de APP. Modifíquese el artículo 5º de la Ley 1508 de 2012, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 5º. Derecho a retribuciones. El derecho al recaudo de recursos por la explotación económica del proyecto, a recibir desembolsos de recursos públicos o a cualquier otra retribución, en proyectos de asociación público-privada, estará condicionado a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio y estándares de calidad en las distintas unidades funcionales o etapas del proyecto, y los demás requisitos que determine el reglamento.</p> <p>Parágrafo 1º. En los esquemas de asociación público-privada podrán efectuarse aportes en especie por parte de las entidades estatales. En todo caso, tales aportes no computarán para el límite previsto en los artículos 13, 17 y 18 de la presente ley.</p> <p>Los Gobiernos locales y regionales podrán aplicar la plusvalía por las obras que resulten de proyectos de asociación público-privada.</p> <p>Parágrafo 2º. En los contratos para ejecutar proyectos de asociación público-privada podrá pactarse el derecho a retribución por unidades funcionales, previa aprobación del Ministerio u órgano cabeza del sector o quien haga sus veces a nivel territorial, siempre y cuando:</p> <p>a) El proyecto se encuentre totalmente estructurado.</p> <p>b) El proyecto haya sido estructurado, contemplando unidades funcionales de infraestructura, cuya ejecución podría haberse realizado y contratado en forma independiente y autónoma, y la remuneración estará condicionada a la disponibilidad de la infraestructura y al cumplimiento de niveles de servicio y estándares de calidad previstos para las respectivas unidades funcionales.</p> <p>c) Las demás condiciones que defina el Gobierno nacional, entre estas el correspondiente monto mínimo de cada unidad funcional.</p> <p>Parágrafo 3º. Complementario a lo previsto en el parágrafo anterior, en los contratos para ejecutar proyectos de asociación público-privada podrá pactarse el derecho a retribución por etapas, entendiéndose por etapa, cada una de las fases sucesivas en el tiempo, definidas en el contrato, en las que se desarrollan o mejoran unidades funcionales específicas, previa aprobación del Ministerio u órgano cabeza del sector o quien haga sus veces a nivel territorial, siempre y cuando:</p> <p>a) El proyecto se encuentre totalmente estructurado.</p> <p>b) Durante el plazo inicial del contrato se ejecuten todas las etapas previstas.</p> <p>c) El proyecto haya sido estructurado en etapas sucesivas en el tiempo, de acuerdo con las necesidades del servicio respecto de las cuales se define un alcance específico en el contrato y sus correspondientes niveles de servicio y estándares de calidad.</p> <p>d) La retribución al inversionista privado estará condicionada a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio estándares de calidad.</p> <p>e) Las demás condiciones que defina el Gobierno nacional, entre estas el correspondiente monto mínimo de cada etapa.</p> <p>Parágrafo 4º. En proyectos de asociación público-privada de iniciativa pública y privada del orden nacional y del orden territorial considerados categoría especial, la entidad estatal competente podrá reconocer derechos reales sobre inmuebles que no se requieran para la prestación del servicio para el cual se desarrolló el proyecto, como componente de la retribución al inversionista privado.</p> <p>El Gobierno reglamentará las condiciones bajo las cuales se realizará el reconocimiento de los derechos reales y de explotación sobre inmuebles, garantizando que su tasación sea acorde con su valor en el mercado y a las posibilidades de explotación económica del activo. Adicionalmente, se incluirán en dicha reglamentación las condiciones que permitan que el inversionista privado reciba los ingresos de dicha explotación económica o enajenación, condicionados a la disponibilidad de la infraestructura y al cumplimiento de los estándares de calidad y niveles de servicio pactados.</p> <p>Parágrafo 5º. En caso de que en el proyecto de asociación público-privada la entidad estatal entregue al inversionista privado una infraestructura existente en condiciones de operación, la entidad estatal podrá pactar el derecho a la retribución por las actividades de operación y mantenimiento sobre dicha infraestructura existente, condicionado a su disponibilidad, al cumplimiento de los niveles de servicio y estándares de calidad establecidos en el contrato para tal efecto.</p> <p>Parágrafo 6º. En proyectos de asociación público-privada, podrán establecerse, unidades funcionales de tramos de túneles, de vías férreas o de edificaciones públicas, en virtud de las cuales se predicará únicamente disponibilidad parcial y estándar de calidad para efectos de la retribución. El Gobierno nacional reglamentará la materia”.</p>	<p>Conforme a los comentarios del Departamento Nacional de Planeación (DNP), si bien es cierto que la Corte en Sentencia C-346 de 2017, declaró inexecutable la expresión “del orden nacional” del texto vigente de la Ley 1753 de 2015, esta corporación no consideró reproche alguno sobre la aplicación del mecanismo exclusivamente para proyectos de iniciativa pública, este parámetro administrativo considera debe mantenerse en lo concerniente al parágrafo 4º del artículo 37 de la Ley 1753 de 2015.</p> <p>Afirma el DNP que, de la misma forma, la gestión de activos públicos constituye una responsabilidad primordial del sector público y en esa medida, las decisiones sobre el destino y uso de los mismos, constituye una decisión pública. Diferir en el sector privado de la utilización y destinación de activos, no necesariamente conlleva una optimización en su uso, por ello, resulta aconsejable que sean las mismas entidades que de acuerdo con sus necesidades, den el uso más conveniente a estos activos, a través de las estructuraciones, en este caso, de proyectos de asociación público-privada.</p> <p>Por su parte, el artículo 14 del <i>Proyecto de ley número 285 de 2017 Cámara, 84 de 2016 Senado, por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones</i>, que fue aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes los días 16 y 20 de noviembre de los corrientes, modificó precisamente lo que deseaba el autor de la iniciativa en estudio, como son los parágrafos 4º, 5º y 6º del artículo 5º de la Ley 1508 de 2012, modificado por el artículo 37 de la Ley 1753 de 2015.</p> <p>Dicho artículo conforme al texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes quedó en los siguientes términos:</p> <p>Artículo 14. Modifíquese los parágrafos 4º, 5º y 6º del artículo 5º de la Ley 1508 de 2012, modificado por el artículo 37 de la Ley 1753 de 2015.</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo 4º. En proyectos de asociación público-privada de iniciativa pública y de iniciativa privada, la entidad estatal competente podrá reconocer derechos reales sobre inmuebles que no se requieran para la prestación del servicio para el cual se desarrolló el proyecto, como componente de la retribución al inversionista privado.</p> <p>El Gobierno nacional reglamentará las condiciones bajo las cuales se realizará el reconocimiento de los derechos reales y de explotación sobre inmuebles, garantizando que su tasación sea acorde con su valor en el mercado y a las posibilidades de explotación económica del activo.</p> <p>Adicionalmente, se incluirán en dicha reglamentación las condiciones que permitan que el inversionista privado reciba los ingresos de la explotación económica o enajenación, condicionados a la disponibilidad de la infraestructura y al cumplimiento de los estándares de calidad y niveles de servicio pactados.</p> <p>En el caso de que trata el presente parágrafo, la selección del adjudicatario del contrato bajo el esquema de asociación público-privada de iniciativa privada se realizará mediante licitación pública.</p> <p>Si el originador no resulta seleccionado para la ejecución del contrato bajo el esquema de asociación público-privada, el adjudicatario deberá pagar al originador el valor que la entidad pública competente haya determinado como costos de los estudios realizados para la estructuración del proyecto durante el trámite de la respectiva iniciativa privada.</p> <p>Los aspectos no regulados en el presente parágrafo relativos al trámite de las iniciativas privadas de asociaciones público-privadas cuya retribución al inversionista consista total o parcialmente en derechos reales sobre inmuebles se someterán a lo previsto en la Ley 1508 de 2012 para las iniciativas privadas con desembolso de recursos públicos.</p> <p>Tratándose de proyectos de asociación público-privada de iniciativa privada, el valor de los predios en los que se ubican los inmuebles sobre los que se podrán reconocer derechos reales no podrá ser superior al 30% del presupuesto estimado de inversión del proyecto. En todo caso, la restricción aquí prevista computará dentro del límite del artículo 17 de la Ley 1508 de 2012 y sus correspondientes modificaciones.</p> <p>Parágrafo 5º. En caso de que en el proyecto de asociación público-privada la entidad estatal entregue al inversionista privado una infraestructura existente en condiciones de operación, la entidad estatal podrá pactar el derecho a la retribución por las actividades de operación y mantenimiento de esta infraestructura existente condicionado a su disponibilidad, al cumplimiento de los niveles de servicio y estándares de calidad.</p> <p>Parágrafo 6º. En proyectos de asociación público-privada, podrán establecerse unidades funcionales de aeropuertos, de plantas de tratamiento de aguas residuales, de tramos de túneles o de vías férreas, en virtud de las cuales se predicará únicamente disponibilidad parcial y estándar de calidad para efectos de la retribución. El Gobierno nacional reglamentará la materia.</p>

Propuesta proyecto de ley	Observaciones
<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 38 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 38. Iniciativas privadas que requieren desembolsos de recursos públicos. Logrado el acuerdo entre la entidad estatal competente y el originador de la iniciativa, pero requiriendo la ejecución del proyecto desembolsos de recursos públicos, se abrirá una licitación pública para seleccionar al contratista que adelante el proyecto que el originador ha propuesto, proceso de selección en el cual quien presentó la iniciativa tendrá una bonificación en su calificación entre el 3 y el 10% sobre su calificación inicial, dependiendo del tamaño y complejidad del proyecto, para compensar su actividad previa, en los términos que señale el reglamento.</p> <p>En esta clase de proyectos de asociación público-privada, los recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos, no podrán ser superiores al 30% del presupuesto estimado de inversión del proyecto. Tratándose de proyectos de infraestructura vial de carreteras dicho porcentaje no podrá ser superior al 20% del presupuesto estimado de inversión del proyecto. Para estos efectos, no se considerarán como recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos, aquellos valores que en virtud de lo dispuesto en la Ley 448 de 1998 y en el Decreto número 1068 de 2015, hagan parte del Plan de Aportes al Fondo de Contingencias calculado para el proyecto.</p> <p>Si el originador no resulta seleccionado para la ejecución del contrato, deberá recibir del adjudicatario el valor que la entidad pública competente haya determinado, antes de la licitación, como costos de los estudios realizados para la estructuración del proyecto.</p> <p>En todos los casos la entidad estatal competente, deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 11, numerales 11.2 y siguientes de la Ley 1753 de 2015.</p>	<p>En este artículo las modificaciones pretenden impulsar un cambio en la normativa; se requiere facilitar la viabilidad financiera de los proyectos APP sin la necesidad de apropiar recursos del presupuesto a través de vigencias futuras que impacten los indicadores de ley.</p> <p>Esta modificación no la encuentro ajustable con los principios rectores de las APP puesto que el DNP dice en la Guía de Asociaciones Público-Privadas. Capítulo 1- La Asociación Público-Privada), págs. 15 y 16, lo siguiente:</p> <p>Es importante recalcar que en buena parte de las APP (por ejemplo, en proyectos no autosustentables), el sector privado está a cargo del financiamiento del proyecto, mientras que el sector público está a cargo del fondeo, o repago, del financiamiento privado. A pesar de que el sector público no realiza desembolsos al sector privado hasta que la infraestructura esté disponible, las entidades públicas deben contar con recursos suficientes y garantizar que cuentan con suficientes recursos futuros para respaldar el proyecto.</p> <p>(...)</p> <p>Por su parte el Banco Mundial ha señalado que uno de los usos equivocados de las APP por parte de entidades territoriales, es usar este modelo de contratación como una forma de evitar las normas de endeudamiento o disposiciones presupuestales que restringen su capacidad de iniciar proyectos a través de obra pública tradicional. Las APP no implican un cambio en las normas fiscales, no permiten reasignaciones presupuestales por fuera de la ley, no evitan que las obligaciones contingentes del proyecto sean apropiadamente presupuestadas y no sirven para hacer caso omiso de restricciones de endeudamiento en entidades con problemas de solvencia.</p> <p>Por último, este artículo desconoce lo siguiente:</p> <p>Decreto número 1082 de 2015, "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional".</p> <p>Artículo 2.2.2.1.11.2. Límite anual de autorizaciones, sectores y montos asignados a cada uno de ellos para comprometer vigencias futuras para los proyectos bajo el esquema de asociación público-privada. De conformidad con lo dispuesto en el artículo de la Ley 1508 de 2012, cada año, momento de aprobarse la meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), definirá la cuantía máxima anual por la cual se podrán otorgar autorizaciones para comprometer vigencias futuras para la ejecución de proyectos bajo el esquema de asociación público-privada. En efecto deberán tenerse en cuenta los plazos autorizados a tipo de proyectos en el artículo 6° de la Ley 1508 de 2012. Las decisiones que se adopten deberán ser consistentes con las disposiciones establecidas en la Ley 1473 de 2011 y demás normas aplicables.</p> <p>Con base en la cuantía máxima anual de que trata el presente artículo, en la misma sesión o en reuniones el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), definirá los sectores a los que se podrán otorgar dichas autorizaciones y se distribuirá la cuantía máxima anual entre cada uno de ellos. El ministerio u órgano cabeza del sector será responsable por la administración del monto límite anual sectorial y la priorización de proyectos bajo el esquema de asociación público-privada.</p> <p>Para efectos de la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), además de lo previsto en la Ley 819 de 2003 y las normas que la reglamentan, se deberán considerar las vigencias futuras autorizadas para la ejecución de los proyectos bajo el esquema de asociación público-privada de que trata el presente artículo, así como los aportes al Fondo de Contingencias previsto en la Ley 448 de 1998, sus decretos reglamentarios y las disposiciones que las modifiquen o adicione, que demande la ejecución de los proyectos (Decreto número 1610 de 2013, artículo 2°).</p> <p>Artículo 2.2.2.1.11.3. Priorización en el Marco de Gasto Mediano Plazo del cupo de vigencias futuras para la ejecución de los proyectos bajo el esquema de asociación público-privada. Los cupos vigencias futuras, autorizados de acuerdo con el artículo anterior para la ejecución los proyectos bajo el esquema de asociación público-privada, así como los planes de aportes aprobados por la Dirección Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Fondo Contingencias para el desarrollo de los proyectos bajo el esquema de asociación público-privada, harán parte del Marco Gasto Mediano Plazo (MGMP), por lo que en el proceso de programación mismo deben ser priorizados por el ministerio u órgano cabeza del sector (Decreto número 1610 de 2013, artículo 3°).</p> <p>También se debe tener en cuenta el artículo 27 de la Ley 1508 de 2012.</p>

Propuesta proyecto de ley	Observaciones
<p>Artículo 3°. Modifíquese el párrafo del artículo 8° de la Ley 1508 de 2012, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo. No podrán ser contratantes de esquemas de asociación público-privada bajo el régimen previsto en la presente ley, las sociedades de economía mixta, sus filiales y, las empresas de servicios públicos domiciliarios y las empresas industriales y comerciales del Estado o sus asimiladas. Lo anterior, sin perjuicio de que las entidades excluidas como contratantes puedan presentar oferta para participar en los procesos de selección de esquemas de asociación público-privada regidos por la presente ley, siempre que cumplan con los requisitos establecidos para el efecto en el respectivo proceso de selección.</p>	<p>El artículo 15 del Proyecto de ley número 285 de 2017 Cámara, 84 de 2016 Senado, <i>por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones</i>, que fue aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes los días 16 y 20 de noviembre de los corrientes, también modifica el presente artículo 8° de la Ley 1508 de 2012, su redacción queda de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 15. Modifíquese el párrafo del artículo 8° de la Ley 1508 de 2012.</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo. No podrán ser contratantes de esquemas de asociación público-privada bajo el régimen previsto en la presente ley, las sociedades de economía mixta, sus filiales, las empresas de servicios públicos domiciliarios y las empresas industriales y comerciales del Estado o sus asimiladas. Lo anterior, sin perjuicio de que las entidades excluidas como contratantes puedan presentar oferta para participar en los procesos de selección de esquemas de asociación público-privada regidos por esta ley, siempre que cumplan con los requisitos establecidos para el efecto en el respectivo proceso de selección.</p>
<p>Artículo 4°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1508 de 2012, el cual quedará así:</p> <p>Artículo Nuevo. Vigencias futuras de las entidades territoriales para proyectos de asociación público-privadas: Las vigencias futuras para los contratos de asociación público-privada de las entidades territoriales deberán dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 1483 de 2011. En las entidades territoriales de categoría especial los montos por vigencia que se comprometan para este tipo de proyectos, no se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento. En este tipo de entes territoriales se podrán aprobar vigencias futuras en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde. Igualmente, no darán aplicabilidad a los numerales 3 y 4 del artículo 27 de la Ley 1508 de 2012.</p>	<p>Este artículo no lo encuentro legalmente viable puesto que la Sentencia C-346/17, demanda el numeral 6° del artículo 27 de la Ley 1508 de 2012, <i>por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público-privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones</i>, fue declarada exequible por las siguientes consideraciones:</p> <p>Las prerrogativas que se derivan de la autonomía que se confiere a las entidades territoriales, se ejercen en los términos establecidos en la Constitución y la ley, y en este sentido, no son de carácter absoluto. En efecto, el legislador puede limitarlas, condicionarlas o restringirlas, cuando esté autorizado por otra disposición constitucional, siempre que tal limitación no afecte el núcleo esencial de la autonomía, y resulte necesaria, útil, y proporcionada al fin constitucional que se busca alcanzar¹.</p> <p>14. En este sentido, la Corte ha establecido que corresponde al legislador diseñar el modelo institucional del ejercicio del poder público en el territorio, y le está proscrito instituir reglas que limiten la autonomía de las entidades territoriales a tal punto que solo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses².</p> <p>Así pues, es preciso buscar un equilibrio entre la unidad y la autonomía, el cual se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas: de una parte, la autonomía está limitada por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir <i>"uniformidad legislativa en lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común"</i>³; y de otra, la unidad encuentra un límite en el núcleo esencial de la autonomía territorial, que consiste en el margen de gestión que el Constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado⁴.</p> <p>Concluyó la Corte:</p> <p>(i) La previsión legal que prohíbe la celebración de contratos de APP en el último año de gobierno del mandatario local, no vulnera las normas constitucionales que establecen la autonomía de las entidades territoriales para gobernarse por sus autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan y gestionar sus propios asuntos.</p> <p>Contrario a lo que afirma el accionante, la restricción para la suscripción de contratos de APP en el último año del Gobierno local respectivo, persigue fines constitucionalmente válidos, que consisten en armonizar la política macroeconómica con los planes de Gobierno locales, y respetar el principio de autogobierno de los mandatarios siguientes.</p> <p>Este mismo punto fue avalado por los ponentes para segundo debate y por lo tanto se eliminó el artículo 17 del texto aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dentro de la discusión del Proyecto de ley número 285 de 2017 Cámara, 84 de 2016 Senado, <i>por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones</i>.</p>
<p>Artículo 5°. Promulgación y divulgación. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga y sustituye todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	

1 Ver sentencias C-219 de 1997 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-447 de 1998 (M. P. Carlos Gaviria Díaz).

2 Sobre el particular, se pueden consultar las sentencias C-720 de 1999 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-579 de 2001 (M. P. Eduardo Montealegre Lynett).

3 Ver Sentencia C-579 de 2001; M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

4 Sentencia C-1258 de 2001; M. P. Jaime Córdoba Triviño.

Por su parte, observado en un contexto general, la Cámara Colombiana de la Infraestructura mencionó en sus consideraciones al Proyecto de ley número 009 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 37 y 38 de la Ley 1753 de 2015 y se adiciona un artículo nuevo a la Ley 1508 de 2012, para municipios de categoría especial y se dictan otras disposiciones*, lo siguiente:

“Es importante resaltar que, en consideración a la magnitud del monto de las inversiones del sector real y financiero en los proyectos de infraestructura, es necesario evitar la incertidumbre normativa frente al tratamiento de estos temas referentes a concesión o APP de la infraestructura de transporte, los cuales en la actualidad se someten al criterio e interpretación de los diversos actores del mercado y de las autoridades correspondientes, lo que podría dar lugar a diferentes interpretaciones y aplicaciones normativas ante la falta de claridad en las normas vigentes.

Por lo anterior, creemos inconveniente el trámite del Proyecto de ley número 009 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 37 y 38 de la Ley 1753 de 2015 y se adiciona un artículo nuevo a la Ley 1508 de 2012, para municipios de categoría especial y se dictan otras disposiciones*”.

Como puede observarse los artículos 1º y 3º ya fueron sometidos a discusión por el Senado de la República y la Cámara de Representantes en sus dos debates a través del Proyecto de ley número 285 de 2017 Cámara, 84 de 2016 Senado, *por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones*, por lo cual se considera que si dicha iniciativa proviene del Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Transporte y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en el concepto del Departamento Nacional de Planeación solicita la pertinencia del pronunciamiento del Ministerio de Hacienda es importante darle prioridad al proyecto que ya se encuentra ad portas de sanción presidencial, conforme al principio de celeridad de los procedimientos como uno de los ejes de la Ley 5ª de 1992.

Por último, como se expuso en la revisión de los artículos 2º y 4º bajo los principios rectores de las Asociaciones Público Privadas (APP) y los postulados legales, los artículos propuestos son inconvenientes y contrarios a lo que la Corte Constitucional ha defendido en torno a la armonización de la política macroeconómica con los planes de Gobierno locales.

4. PROPOSICIÓN

Conforme a las anteriores consideraciones, solicito a la honorable Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, archivar el **Proyecto de ley número 009 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 37 y 38 de la Ley 1753 de 2015 y se adiciona un artículo nuevo a la Ley 1508 de 2012, para municipios de categoría especial y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,



H.R. JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Ponente

(Footnotes)

CONTENIDO

Gaceta número 1123 - jueves 30 de noviembre de 2017

CÁMARA DE REPRESENTANTES

ADHESIONES	Págs.
Adhesión a la ponencia positiva al Proyecto de Ley número 009 de 2017 Cámara, 05 de 2017 Senado, por la cual se regula el servicio público de Adecuación de Tierras (ADT) y se dictan otras disposiciones.	1
PONENCIAS	
Informe de Ponencia y texto propuesto para Primer Debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 186 de 2017 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines lucrativos y se crean controles para prevenir esta práctica.	3
Informe de Ponencia para Primer Debate y texto Propuesto al Proyecto de Ley número 164 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 654 de 2001, que autorizó a la Asamblea Departamental del Magdalena ordenar la emisión de la estampilla Refundación Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio, y se dictan otras disposiciones.	8
Informe de ponencia y pliego de modificaciones y texto definitivo para primer debate del proyecto de ley número 171 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.	17