



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 715

Bogotá, D. C., martes, 14 de junio de 2022

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2021 SENADO

*por la cual se establecen disposiciones para la estructura interna y funcionamiento democrático de la Colegiatura de Abogados, se le asignan funciones públicas y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C.

Senadora  
**ESPERANZA ANDRADE SERRANO**  
Vicepresidenta  
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE.  
**SENADO DE LA REPÚBLICA.**  
Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 124 de 2021 Senado *"Por la cual se establecen disposiciones para la estructura interna y funcionamiento democrático de la Colegiatura de Abogados, se le asignan funciones públicas y se dictan otras disposiciones"*.

Respetada señora Vicepresidenta:

En cumplimiento con la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Honorable Senado de la República y de conformidad con lo establecido en la Ley 5 de 1991, me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 124 de 2021 Senado *"Por la cual se establecen disposiciones para la estructura interna y funcionamiento democrático de la Colegiatura de Abogados, se le asignan funciones públicas y se dictan otras disposiciones"*, en los siguientes términos.

#### I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA Y CONTENIDO DEL PROYECTO.

El presente proyecto de ley fue radicado en el Senado de la República y publicado en la Gaceta del Congreso No. 1044 de 20 de agosto de 2021.

Ha sido el resultado del análisis juicioso y ponderado sobre los diversos proyectos de ley que desde el año 2000 se han venido sometiendo a consideración del Congreso de la República, sin resultado alguno, con el propósito de posibilitar que los profesionales de la abogacía se integren en forma efectiva en una organización que represente sus intereses, pero que además puedan cumplir algunas funciones y actividades muy específicas a través de su propia organización, esto en una fidedigna interpretación del artículo 26 de la Constitución Política.

La iniciativa busca superar las dificultades de tipo constitucional que han tenido los proyectos de ley radicados en cuanto se han censurado por no garantizar el principio constitucional del libre derecho de asociación que está dispuesto en el artículo 38 superior, por cuanto no resulta constitucionalmente correcto, por medio de una ley disponer la creación de la colegiatura de abogado, dado que los colegios de profesionales "son corporaciones de ámbito sectorial cuyo sustrato es de naturaleza privada"<sup>1</sup> su creación, se insiste por la Corte Constitucional, atañe a los particulares.

En este orden, se han identificado como antecedentes legislativos para referenciar, entre otros, las siguientes iniciativas:

<sup>1</sup> Sentencia C-226 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Proyecto de ley 013 de 2010 "Por la cual se crean las colegiaturas de abogados, se autoriza su funcionamiento y se establecen sus obligaciones.

Proyecto de ley 015 de 2008 "Por el cual se crea la Colegiatura Nacional de Abogados."

Proyecto de ley 200 de 2008 "Proyecto de Ley mediante el cual se crea la Colegiatura Nacional de Abogados."

Proyecto de ley 59 de 2002 "Por medio de la cual se crean las colegiaturas de abogados litigantes y se reglamenta su funcionamiento."

Proyecto de ley 174 de 1999 "Por la cual se desarrolla el artículo 26de la Constitución Política."

Los intentos fallidos se han registrado en importantes memorias de encuentros académicos, en los que se concluyó:

*"(...) En Colombia han sido varios los intentos fallidos encaminados ala institucionalización de la colegiación profesional obligatoria. Ejemplo de estos intentos son: el proyecto de ley 20 de 1978; el Proyecto de Ley 015 de 2008 de la Cámara. "Por el cual se crea la colegiatura de abogado"; el Acto Legislativo 07 de 2011; intentó infructuosamente imponer la Colegiatura obligatoria que asumiera las funciones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura: expedición de la tarjeta profesional, llevar el registro nacional de abogados, investigar y sancionar a los profesionales del derecho. Además, entre otros intentos fallidos, en 1994 dos comisiones ad-hoc alzaron un proyecto de colegiatura obligatoria que, aunque pasó la aprobación del Congreso, no fue sancionado por el presidente de la época (...)"*<sup>2</sup>

Así las cosas, el objeto de la presente iniciativa es establecer disposiciones pertinentes que servirán de lineamiento para la definición de la estructura interna y el funcionamiento democrático de la Colegiatura de Abogados(CA), cuando se defina su creación en ejercicio del derecho de libre asociación y de iniciativa privada de los colegios de abogados y demás profesionales de la abogacía no colegiados.

Esta Colegiatura de Abogados será una entidad asociativa privada, de orden legal, con funciones públicas, regidas por el derecho privado, con personería jurídica, reconocida por el Estado y representará los intereses de la profesión, adicionalmente se especifica que su domicilio será en Bogotá y podrá tener seccionales de conformidad con la distribución que autoricen sus estatutos.

Su objetivo será la representación, defensa de los derechos e intereses profesionales, fortalecimiento, apoyo, supervisión, vigilancia y control del ejercicio de la profesión de los abogados en ejercicio y la aplicación del régimen disciplinario.

Esta colegiatura tendrá las siguientes funciones públicas:

- Regular, organizar y llevar el Registro Nacional de Abogados y expedir la correspondiente Tarjeta Profesional y licencias temporales, previa verificación de los requisitos legales señalados por la Ley. Así como también la certificación de vigencia de la tarjeta profesional de abogado.
- Ejercer el poder disciplinario a través de la Comisión Nacional y seccional de Disciplina de la

<sup>2</sup> Sentencia C-226 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<p>abogacía.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Velar por el correcto ejercicio de la abogacía, la ética y dignidad de profesión de conformidad con las disposiciones sustantivas y procedimentales legales vigentes, establecidas en la ley 1123 de 2007</li> <li>• Servir como consultor del Gobierno Nacional en las áreas de su competencia y asesor de las demás entidades estatales en todos los niveles</li> <li>• Fijar las sumas a pagar por los abogados por concepto de expedición de la Tarjeta Profesional y costos de renovación o cambio de la misma, así como por otros derechos o servicios.</li> <li>• Elaborar la tabla que fije los honorarios mínimos que deben cobrar los abogados en su ejercicio profesional conforme a la reglamentación que se dictara.</li> <li>• Expedir sus estatutos, régimen interno y, dentro del ámbito de sus competencias, las demás disposiciones que se requieran para la consecución de los fines de la Colegiatura.</li> <li>• Ejercer las demás funciones públicas que le delegue o asigne el Gobierno Nacional.</li> <li>• Adoptar las medidas para evitar y perseguir el ejercicio ilegal de la profesión de abogado - intrusismo profesional.</li> </ul> <p>Y tendrá la siguiente estructura:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un Consejo Directivo Nacional, conformado por un presidente, primer vicepresidente, segundo vicepresidente, secretario general y los demás que determine el reglamento, el cual estará integrado por 9 miembros elegidos democráticamente, postulados a través de listas, por los colegios y por abogados no miembros de ninguna colegiatura, con tarjeta profesional vigente, para un periodo de 8 años.</li> <li>2. Una Comisión Nacional de Disciplina de la abogacía.</li> <li>3. Unos Consejos Directivos Seccionales, que estarán conformadas entre tres (3) y cinco (5) miembros elegidos de listas de postulados por los colegios dentro de la respectiva circunscripción y por abogados con tarjeta profesional vigente, incluidos los que no formen parte de alguno de ellos, para un periodo de 4 años.</li> <li>4. Una Comisión Seccional de Disciplina de la abogacía</li> </ol> <p>También se destaca que el patrimonio y los ingresos ordinarios de la Colegiatura de Abogados, estará constituido por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El aporte de sus miembros.</li> <li>2. El valor de la inscripción que cancelen los abogados, así como el de las multas o sanciones económicas que se impongan.</li> <li>3. Las donaciones de personas naturales o jurídicas.</li> <li>4. Las donaciones de entidades internacionales, de derecho público o privado.</li> <li>5. Los ingresos obtenidos como producto de las investigaciones, publicaciones, programas de formación y capacitación que se lleven a cabo.</li> <li>6. El producto de la ejecución de proyectos en los que participe la Colegiatura de Abogados.</li> <li>7. Los que produzcan sus propios bienes y servicios.</li> <li>8. Los contratos, convenios o alianzas celebrados con personas naturales o jurídicas, o entidades del estado en cumplimiento de sus funciones legales y estatutarias.</li> <li>9. Los aportes que pueda efectuar el Gobierno nacional y local. Cuando se trate de inmuebles, los mismos deberán ser utilizados prioritariamente como sedes operativas del Consejo Nacional y los Seccionales.</li> </ol>	<p>El día 18 de abril de 2022 se adelantó una Audiencia Pública de cara al Proyecto de Ley No. 124 de 2021 Senado "Por la cual se establecen disposiciones para la estructura interna y funcionamiento democrático de la Colegiatura de Abogados, se le asignan funciones públicas y se dictan otras disposiciones", con la participación de los doctores FRANCISCO BERNATE OCHOA, RAMIRO BORJA ÁVILA, ADRIANA MONSALVE, DUDLEY DUQUE SIERRA, IVÁN ALBERTO DÍAZ GUTIÉRREZ, LUZ MARINA BLANCO DE GÓMEZ, GERARDO ANTONIO DUQUE GÓMEZ, SUSANA ANALÍA MONTI (Argentina), CARLOS MARIO ISAZA SERRANO, ANA LUCÍA VARGAS CUADROS, MÓNICA LEÓN DEL RÍO, LUIS GABRIEL, entre otros, con las siguientes observaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que sean sus pares que investiguen y disciplinen a los abogados y no una institución pública</li> <li>• Se incluya como ingreso económico las multas que se impongan</li> <li>• Puntos inconstitucionales no engloban en su totalidad los abogados del país</li> <li>• Que se convoque una asamblea de abogados para que lo conformen todos los abogados</li> <li>• La profesión de abogados ya está regulada</li> <li>• Solicita una sola organización de abogados</li> <li>• Esta ley tiene una vocación que entra a regir cuando se conforme la colegiatura</li> <li>• Se tiene que pensar en la parte social del abogado litigante</li> <li>• Dignificar la profesión de abogado</li> <li>• Esta iniciativa consulta y está de acuerdo con el acto legislativo 02 de 2015</li> <li>• Se destacó la importancia del proyecto de ley.</li> <li>• Parte positiva del proyecto de ley persigue lo justo porque los abogados ejercen una labor social.</li> <li>• Se apoya la iniciativa pero desde una perspectiva de equidad</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</b></p> <p>El proyecto de ley que se presenta a consideración del Congreso de la República, acopia un tema riguroso y con demanda permanente por parte de los abogados colombianos, como es el de alcanzar que los mismos profesionales de la abogacía, en primer lugar, asuma la representación, defensa de los derechos e intereses profesionales, su fortalecimiento y dignificación. En segundo lugar, ya como colegiatura, asuman la supervisión, vigilancia y control del ejercicio de la profesión de los abogados en ejercicio y la aplicación del régimen disciplinario. Y más allá de lo que internamente puedan asumir, al tener una colegiatura se cohesionan el propósito de procurar la colaboración armónica con la Rama Judicial en la defensa del Estado Social de Derecho en conexión con el funcionamiento, la promoción y el acceso a la administración de justicia.</p> <p>En el objetivo 16 de la Agenda 2030 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre 2015, se destaca la preponderancia del acceso a la justicia, así se refirieron:</p> <p><i>"La conexión temática entre la abogacía y el acceso a la justicia es un tema de particular relevancia no solamente para las reformas de la justicia sino, también, para el desarrollo sostenible, específicamente, desde el año 2015. En ese año el tema del acceso a la justicia fue declarado como una de las metas de alta importancia para el desarrollo pacífico e inclusivo de las sociedades (...)"</i><sup>3</sup></p> <p><sup>3</sup> Karen Acosta, Francisco Rojas Aravena., Los Colegios de Abogados (as) y el acceso a la justicia en América Latina. San José, Costa Rica, 2018</p>
<p>En casi la totalidad de los países existen las colegiaturas, conformadas y constituidas por sus abogados, Colombia en este escenario ha estado rezagada y cuando se ha intentado impulsar, desde el legislativo esta institución, los límites constitucionales vuelven a jugar negativamente frente a su aprobación. Lo anterior, aunado al desgaste de esfuerzos que se demanda para tal labor por parte de la rama judicial, quien ha tenido que asumir en su totalidad las investigaciones de las conductas de los abogados.</p> <p>En un Informe que se elaboró a petición del entonces Ministerio del Interior y Justicia de Colombia, en el 2011 y efectuado a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), cuyo objeto fue evaluar, desde la experiencia de la colegiatura obligatoria en España, "la viabilidad social y legal de tal proyecto y el plan estratégico de instauración que sería aconsejable seguir", se da cuenta del rezago en que nos encontramos en cuanto a la existencia de una colegiatura nacional que aglutine a todos los abogados en ejercicio.</p> <p>Una conclusión relevante fue la siguiente:</p> <p><i>"Partamos de un hecho incuestionable. En la inmensa mayoría de los países donde el Estado de Derecho impera y la democracia es una realidad habitual, asentada y cotidiana, la colegiación obligatoria de los abogados es la norma. España, Francia, Italia, Alemania, Portugal, Dinamarca, Suecia, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Noruega, Finlandia, Islandia, Grecia, Irlanda, Gran Bretaña, por citar en Europa los países en los que la Institución ya está asentada y sin perjuicio de que todos los países que se han incorporado a la Unión Europea procedentes de la antigua Europa del Este estén también en dicha línea y consolidando sus Colegios. Estados Unidos y Canadá son un ejemplo en América del Norte. Argentina, Ecuador, Perú, Costa Rica, Brasil, Venezuela, Uruguay, Paraguay, lo son en América Latina. Los países que, como en la actualidad Colombia, carece de colegiatura nacional y obligatoria, son una minoría llamativa entre los Estados de Derecho."</i><sup>4</sup></p> <p>Sin duda, concebir un marco jurídico que abra la posibilidad de sentar unas bases en relación a la estructura y funcionamiento de la colegiatura nacional de abogados, resulta un plus con relación al papel que cumple el abogado en el Estado Social y Democrático de Derecho, pero sobre todo por la función social que desempeña en todas las diligencias que realiza ya sea al interior de la administración de justicia o por fuera de ella.</p> <p>En este mismo escenario la iniciativa encuentra su dimensión más sólida, al revestirse de un interés social y profesional fundamental que permita significativos beneficios a la sociedad y a los profesionales que se colegiarían, los abogados. De manera que, la colegiatura no debe concebirse solo para que asuma la potestad de disciplinar a sus miembros a través de la aplicación del estatuto del Abogado, sería un error. La colegiatura tal y como se está estructurando en esta iniciativa, debe contribuir a la continua formación de los abogados en los temas de ética y moralidad pública.</p> <p>Una interlocución que hasta ahora no tienen ninguna de las instituciones que están alrededor de la formación y del ejercicio profesional de la abogacía la tendrá la colegiatura y es trabajar al mismo tiempo con las instituciones de educación superior a fin de entrar a evaluar los lineamientos y las medidas adoptadas por las Facultades de Derecho para combatir los desenfrenos éticos del ejercicio profesional. Del mismo modo, al habilitarse para entrar no solo en el espacio de lo público sino de abordar también una interlocución con la academia, la colegiatura deberá participar</p> <p><sup>4</sup> Aragués Estragués, Miguel Ángel Informe sobre la viabilidad de una colegiatura obligatoria de los abogados en la república de Colombia y plan estratégico para su promoción y consolidación. Bogotá 2011</p>	<p>inexorablemente de los debates fundamentales al orden jurídico del Estado y a los temas de interés que traspasen el ejercicio de la actividad judicial.</p> <p>Con este proyecto de ley, cuidadosamente formulado, se cumplen un anhelo de los abogados colombianos, de sus colegios y asociaciones, de la misma administración de justicia y se compensa una necesidad de un Estado de Derecho moderno donde sus organizaciones profesionales evidencian capacidades organizativas que colocan al poder contar con abogados valorados socialmente, permanentemente formados, controlados disciplinariamente y respaldados en su ejercicio profesional por la fuerza e independencia del Colegio."</p> <p style="text-align: center;"><b>III. ARGUMENTOS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO.</b></p> <p>El artículo 257A constitucional dispone que:</p> <p>(...)</p> <p><i>"La Comisión Nacional de Disciplina Judicial será la encargada de examinar la conducta y sancionar las faltas de los abogados en ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley, salvo que esta función se atribuya por la ley a un Colegio de Abogados."</i></p> <p>Aunado a lo anterior, para efectos de los argumentos constitucionales que se utilizarán para sustentar este nuevo intento, se partirá de una afirmación constitucionalmente correcta de la misma Corte Constitucional cuando preciso: preciso:</p> <p>(...) no obstante, que la ley, si bien no podía crear los colegios si podía determinar parámetros para su integración y regulación interna (...)</p> <p>En cuanto a las disposiciones superiores se tiene que los colegios profesionales se encuentran consagrados, de manera general, en el artículo 38 constitucional, y en forma particular, en el artículo 26 de la Carta, así:</p> <p><i>"Artículo 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad."</i></p> <p><i>"Artículo 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La Ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social."</i></p>

<p><i>Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos.</i></p> <p><i>La Ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles."</i></p> <p>Sin entrar en contradicción con las posiciones decantadas de la Corte Constitucional, en el sentido de no estar el legislador habilitado para crear los colegios, por cuanto, se insiste, su origen parte de una iniciativa de personas particulares que ejercen una profesión y quieren asociarse, que "son los particulares y no el Estado quien determina el nacimiento de un colegio profesional, pues éste es eminentemente un desarrollo del derecho de asociación contenido en el artículo 38 del Estatuto Superior y como tal, es necesario considerar que la decisión de asociarse debe partir de los elementos sociales y no de un ser extraño a ellos."</p> <p>Desde un inicio la jurisprudencia constitucional, ha examinado que la libertad de asociación tiene dos aspectos, a saber: negativa y positiva. El aspecto negativo lo define como "el derecho a no ser obligado directa o indirectamente a formar parte de una asociación determinada". Lo cual implica "la facultad de todas las personas de abstenerse a formar parte de una determinada asociación", de manera que la consecuencia de esta facultad, es el deber de las autoridades y los particulares de inhibirse de exigir, "directa o indirectamente", a los sujetos a unirse o asociarse en contra de su voluntad.<sup>5</sup></p> <p>En cuanto al aspecto positivo implica "la facultad de la persona para adherir, sin coacción externa, a un conjunto organizado de personas que unen sus esfuerzos y aportes con miras al logro de fines determinados...libremente concertado, de carácter social, cultural, político, económico". En este aspecto, la consecuencia inmediata es el deber de las autoridades y de los particulares de inhibirse de entorpecer en el ejercicio de esta potestad de cualquier persona para asociarse.<sup>6</sup></p> <p>Siguiendo esta misma línea argumentativa, para efectos de precisar la naturaleza de la estructura de los colegios profesionales, se ha reconocido, por la Corte, que no se puede instaurar una plena identificación entre las asociaciones de profesionales y los colegios profesionales, pues la Constitución las ubica en conceptos distintos.<sup>7</sup></p> <p>Así, esta Corporación ya había establecido:</p> <p><i>"La Constitución no exige a las asociaciones de profesionales el carácter democrático que impone a los colegios, aunque este ha de ser un elemento determinante para que la Ley pueda atribuirles las funciones de que habla el artículo 103. Las asociaciones pueden entonces ser democráticas o no y representar los intereses de todo el gremio profesional o solo de una parte de él. Eso dependerá de la autonomía de la propia asociación"</i><sup>8</sup>.</p> <p>Sin embargo, para la defensa de esta iniciativa y su conformidad con lo que hasta ahora se mantiene como una posición consolidada de la jurisprudencia, es la misma corte constitucional, quien sostiene, frente a esa regla general derivada del artículo 38 constitucional que el legislador está facultado para regular lo relativo a la estructura y funcionamiento de estas entidades porque además</p> <p><sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-606 de 1992, T-454 de 1992, C-399 de 1999, entre otras. Cita en Sentencia C-074/18 inmediata es el deber de las autoridades y de los particulares de inhibirse de entorpecer en el ejercicio de esta potestad de cualquier persona para asociarse.</p> <p><sup>6</sup> Corte Constitucional Sentencia C-560 de 1997. Cita en Sentencia C-074/18</p> <p><sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. C-226/94</p> <p><sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. C-606 de 14 de diciembre de 1992. M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón.</p>	<p>de ser una garantía para que su estructura sea democrática, está de por medio la asignación de funciones públicas.</p> <p>En este sentido manifestó:</p> <p><i>"Esto obviamente no impide que el Estado pueda, en casos excepcionales, determinar los requisitos necesarios para la integración de determinadas asociaciones, así como las regulaciones que las rigen. Así, en el caso de los colegios profesionales, para la Corte es claro que la ley puede regular lo relativo a la estructura y funcionamiento de estas entidades, no sólo porque la Constitución establece que su estructura interna y su funcionamiento deberán ser democráticos sino además porque la Ley "podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles"."</i></p> <p>En apoyo de este planteamiento cabe citar el artículo 103 de la propia Constitución, especialmente en el segundo párrafo.</p> <p><i>"ARTICULO 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.</i></p> <p><i>El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan."</i></p> <p>Si bien la causa mediata de la constitución de cada asociación o colegio de profesionales es la constitución, la inmediata se vincula a la libre voluntad de los individuos que concurren a su formación, es, sin embargo, la abogacía una actividad que evidentemente soporta un riesgo social, escenario que admite claramente que el legislador pueda regular su actividad tal y como lo ha adelantado hasta el momento ( Ley 1123 de 2007), en virtud de una necesidad de control efectivo a una actividad fundamental para el normal desarrollo de las actividades sociales y jurídicas de una comunidad.</p> <p>Consecuente con lo anterior, ha manifestado la Corte Constitucional, es que debe dejarse claro que la ley puede otorgarles a asociaciones privadas en virtud del artículo 103 de la Carta, la posibilidad de arrogarse la calidad de cuerpo consultivo del Gobierno, u conferirle funciones administrativas concretas. Igualmente, en virtud de lo dispuesto en los artículos 26 y 103 de la Carta de 1991, la ley puede delegar en la colegiatura de abogado como personas jurídicas de carácter privado algunas atribuciones que de común atañen a la administración pública. Todo lo anterior no ya con fundamento en el artículo 26 de la Carta, sino con fundamento en el artículo 103 de la Carta.<sup>10</sup></p> <p>En este sentido, pues, tales colegios profesionales configuran lo que se ha denominado la descentralización por colaboración a la administración pública, ya que estas entidades ejercen, conforme a la ley, funciones administrativas sobre sus propios miembros Son entonces un cauce orgánico para la participación de los profesionales en las funciones públicas de carácter representativo y otras tareas de interés general.</p> <p><sup>9</sup> Corte Constitucional Sentencia C-470-06</p> <p><sup>10</sup> Corte Constitucional Sentencia C-470-06</p>
<p>Finalmente, no sobra recordar, que también la corte constitucional, ha considerado que cuando surja la necesidad que por normas legales se ordene la creación de este tipo de organizaciones, está sería una excepción que podría tenerse como solución ante la imposibilidad de una convocatoria particular de los interesados.</p> <p>Así lo dejó claro en el siguiente argumento:</p> <p><i>"Lo expuesto sugiere mirar con prevención las normas legales que ordenan la creación de entes asociativos. Por vía excepcional, siempre que la solución normativa haya sido necesaria para superar problemas de coordinación social de otra manera insalvables, puede considerarse admisible su consagración legal si ella persigue un fin público digno de tutela y el esquema asociativo no interfiere con la autonomía y derechos fundamentales de las personas."</i></p> <p>La ley, en este caso, viene a reemplazar "un problema inicial de autoconvocatoria de las fuerzas sociales".</p> <p>Toda esta narrativa descriptiva de la línea jurisprudencial de la Corte, nos induce a concluir que la presente iniciativa está formulada conforme a esas exigencias de garantizar tanto la faceta positiva como negativa del derecho de libre asociación y, por tanto no se está desconociendo que eventualmente, después de aprobado este proyecto de ley, los colegios legal y legítimamente constituidos, como también todos los abogados en ejercicio y con tarjeta profesional vigente que no pertenezcan a ninguno de los colegios existentes puedan tomar la iniciativa particular de conformar la colegiatura de abogados, claro está con la estructura y las garantías democráticas que se están disponiendo por esta iniciativa. Así como también los criterios o elementos mínimos que provean los parámetros para el cumplimiento de funciones públicas de inspección, vigilancia y control del ejercicio de la profesión.</p> <p>La tranquilidad que puede dar esta iniciativa, está en que se le están dando facultades al Ministerio de Justicia y del Derecho, para la vigilancia y control de la COLEGIATURA, cualquiera sea su modelo de constitución, como una garantía más de la observancia y cumplimiento de las funciones asignadas a efecto una labor eficaz en beneficio del acceso a la Administración de Justicia, que fue declarado como una de las metas de alta importancia para el desarrollo pacífico e inclusivo de las sociedades.</p> <p style="text-align: center;"><b>IV. CONFLICTO DE INTERÉS.</b></p> <p>Según lo establecido en el Artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica el Art. 291 de la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:</p> <p>De manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Senadores, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos e interponer sus impedimentos.</p>	<p style="text-align: center;"><b>V. PROPOSICIÓN.</b></p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones y cumplimiento con los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento peticion positiva y en consecuencia solicito a los miembros de la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate al Proyecto No. 124 de 2021 Senado "Por la cual se establecen disposiciones para la estructura interna y funcionamiento democrático de la Colegiatura de Abogados, se le asignan funciones públicas y se dictan otras disposiciones", de conformidad con el texto original publicado en la Gaceta del Congreso No. 1044 de 20 de agosto de 2021.</p> <p>Atentamente,</p> <p style="text-align: center;">   <b>GERMÁN VARÓN COTRINO</b>      Senador de la República      Ponente   </p>

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 253 DE 2021  
SENADO, NÚMERO 290 DE 2020 CÁMARA**

*por medio del cual se prohíbe la cláusula de permanencia mínima en los contratos de prestación de los servicios de comunicaciones fijos y se dictan otras disposiciones.*

<p>Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 253 de 2021 SENADO, No. 290 de 2020 CÁMARA "por medio del cual se prohíbe la cláusula de permanencia mínima en los contratos de prestación de los servicios de comunicaciones fijos y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Ponente La presente ponencia está estructurada de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Trámite de la iniciativa.</li> <li>II. Conceptos rendidos al Proyecto de Ley.</li> <li>III. Antecedentes del Proyecto.</li> <li>IV. Consideraciones frente al Proyecto.</li> <li>V. Proposición final.</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA</b></p> <p>El día 28 de julio de 2020, en Secretaría General de la Cámara de Representantes, se radicó el Proyecto de Ley No. 253 de 2021 SENADO, No. 290 de 2020 CÁMARA "por medio del cual se prohíbe la cláusula de permanencia mínima en los contratos de prestación de los servicios de comunicaciones fijos y se dictan otras disposiciones", por parte de las Honorables Representantes a la Cámara Sara Elena Piedrahíta, Mónica María Raigoza, Martha Villalba Hodwalker, Norma Hurtado Sánchez, Astrid Sánchez Montes de Oca, Milene Jarava, Mónica Liliana Valencia y Teresa de Jesús Henríquez (Gaceta 711 de 2020).</p> <p>Posteriormente, el 18 de septiembre de la misma anualidad, la Honorable Representante a la Cámara Martha Patricia Villalba Hodwalker fue asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente como ponente coordinadora para primer debate.</p> <p>Dadas las solicitudes expresadas por los miembros de la Comisión Sexta en las que se le recomendaron a la Honorable Representante ponente realizar mesas de trabajo con los sectores de directa afectación, se realizaron dos reuniones, la última de ellas efectuada el 14 de abril del año 2021, con las siguientes personas: Representante a la Cámara Martha Villalba; Dr. Samuel Hoyos, presidente de ASOMOVIL; Dr. Jaime Casasbuenas, coordinador de regulación de TELEFÓNICA;</p>	<p>Dr. Fernando López, director regional de ASIET; Dra. Diana Mora, delegada del despacho de la Ministra de las TIC; Dr. Nicolás Mahecha, asesor de VALI consultores; Dra. Juliana Amaya, asesora de CLARO; Dra. Carolina Torres, asesora de TELEFÓNICA. Por parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones participaron los doctores: Lina Duque, comisionada experta; Alejandra Arenas, coordinadora de diseño regulatorio; Camila Gutiérrez, asesora; y Guillermo Velásquez, asesor.</p> <p>Así mismo, en la primera de las reuniones participó, además de los invitados anteriores, la Dra. Natalia Guerra, asesora de TELEFÓNICA.</p> <p>Como resultado de las mesas de trabajo mencionadas, se acordó por las partes proponer para segundo debate modificaciones en los artículos 3 y 4 del texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, las cuales fueron presentadas en la respectiva ponencia.</p> <p>En sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del día 26 de octubre de 2021, fue aprobado en Segundo Debate el texto definitivo sin modificaciones (Gaceta 1599 del 2021).</p> <p>Por último, la Secretaría General decidió dar traslado del Proyecto de Ley a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, para que luego ésta me designara como ponente para primer debate.</p> <p style="text-align: center;"><b>II. CONCEPTOS RENDIDOS AL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>Al presente Proyecto de Ley le rindieron concepto las siguientes entidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>Comisión de Regulación de Comunicaciones (25/05/2022):</u></li> </ol>
<p>La Comisión de Regulación de Comunicaciones consideró que el Proyecto de Ley que nos ocupa, trata de regular asuntos que ya hacen parte del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones y que debe ser únicamente esta entidad quien regule la relación entre los operadores y los usuarios de comunicaciones.</p> <p>En este sentido, la CRC discrepa con la posibilidad que los temas que trata de regular el presente Proyecto legislativo, sean reglamentados a través de una Ley, toda vez que no sería posible que esta entidad, en su condición de ente de carácter técnico, actuara de conformidad con las condiciones del mercado y las necesidades de los usuarios que se presentan a futuro mediante la actualización de las reglas vigentes.</p> <p>Por otro lado, la Comisión de Regulación de Comunicaciones adelantó un estudio en los años 2014 y 2015 denominado "Revisión de las cláusulas de permanencia mínima en servicios fijos", que tenía por objeto revisar: i) las condiciones regulatorias que deben cumplir los operadores de servicios de comunicaciones fijas para suscribir cláusulas de permanencia mínima; ii) el beneficio que obtienen los usuarios cuando hacen uso de estas; y iii) las consecuencias de la terminación anticipada del contrato.</p> <p>En el referido estudio realizado por la CRC se concluyó, entre otras cosas, que es una necesidad para la ciudadanía la existencia de las cláusulas de permanencia mínima en los contratos de prestación de los servicios fijos de telefonía, internet y televisión, cuando estas tengan lugar con ocasión de un descuento en el valor correspondiente al cargo por conexión o la posibilidad de pagar diferidamente el mencionado cargo.</p> <p>Además, indica esta entidad, que por medio de la Resolución CRC 4930 de 2016, se corrigieron problemas asociados con el asunto que nos ocupa, tales como precisar las definiciones de cargo por conexión y cláusula de permanencia mínima; así como</p>	<p>también modificar las condiciones de suscripción y facturación de contratos que la incluyan.</p> <p>Por otro lado, la Comisión de Regulación de Comunicaciones hace especial énfasis al indicar que el articulado que se pretende reglamentar en el Proyecto Legislativo ya se encuentra regulado dentro del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones, contenido en el Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016.</p> <p>Al respecto, esta entidad nos plasma el artículo 2.1.4.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual indica textualmente:</p> <p>La cláusula de permanencia mínima "sólo puede ser incluida cuando el usuario la haya aceptado por escrito y el operador le otorgue un descuento respecto del valor del cargo por conexión, o le difiera el pago del mismo. Este valor únicamente incluye los costos asociados a la conexión e instalación del servicio. Si se prestan varios servicios sobre una misma red de acceso, este cargo corresponde al valor de la conexión e instalación de 1 servicio, más los costos incrementales en que pueda incurrir el operador por conectar los otros servicios a la red de acceso común.</p> <p>Esta cláusula sólo se puede pactar una vez, al inicio del contrato y el período de permanencia mínima no puede ser superior a 12 meses.</p> <p>El operador deberá ofrecer siempre al usuario la posibilidad de contratar sin permanencia mínima, informándole el valor del cargo por conexión que tendría que pagar al inicio del contrato y el valor mensual por el servicio.</p> <p>En el momento de la instalación del servicio el operador deberá informar al usuario sobre los elementos que suministra para dicha instalación.</p>

<p>Cuando se pacte una cláusula de permanencia mínima, el usuario encontrará la siguiente información en el contrato y en su factura mensual: (i) el valor total del cargo por conexión; (ii) la suma que le fue descontada o diferida del valor total del cargo por conexión; (iii) fechas exactas (día/mes/año) de inicio y finalización de la permanencia mínima. Adicionalmente, en la factura encontrará el valor a pagar si el usuario decide terminar el contrato anticipadamente, de acuerdo con la fecha de finalización del respectivo periodo de facturación. En el contrato encontrará dicho valor para todos los periodos de facturación.</p> <p>La información de que trata el inciso anterior, podrá ser consultada por el usuario en cualquier momento a través de los medios de atención del operador.”</p> <p>En conclusión, el concepto emitido por la Comisión de Regulación de Comunicaciones frente al presente Proyecto de Ley fue negativo, toda vez que su articulado ya se encuentra en la regulación vigente, y que los asuntos tratados no deben ser reglamentados a través de una Ley, sino que debe seguir a cargo de esta entidad, solicita el archivo de la iniciativa.</p> <p><b>2. ASOMÓVIL (21/04/2022):</b></p> <p>Esta entidad indica que los asuntos tratados en el presente Proyecto de Ley ya han sido objeto de regulación por la Comisión de Regulación de Comunicaciones - CRC, quien es la autoridad competente para regular el régimen de protección de usuarios de comunicaciones, al ser considerada como una entidad de carácter técnico encargada de realizar los análisis y estudios para regular la relación entre los usuarios y los operadores, de conformidad con el artículo 53 de la Ley 1341 de 2009.</p>	<p>Por otro lado, Asomóvil también se refiere al examen exhaustivo que realizó la CRC en el año 2015 sobre las cláusulas de permanencia del servicio fijo, a través del cual concluyó que estas debían mantenerse para diferir o financiar el pago del cargo por conexión, toda vez que si los costos llegaran a ser asumidos por los usuarios en su totalidad podría generar un incentivo negativo para la instalación del servicio de internet fijo.</p> <p>De esta manera, esta entidad considera que el articulado que propone el presente Proyecto de Ley es innecesario porque replica los presupuestos de la regulación en la materia y es contraproducente toda vez que impediría que la Comisión de Regulación de Comunicaciones pueda realizar modificaciones a la reglamentación existente, cuando las situaciones así lo ameriten.</p> <p>Por otra parte, Asomóvil se refiere a la Resolución 4930 de 2016 de la CRC, la cual limita la aplicación de la cláusula de permanencia solamente cuando sea para el descuento o el pago diferido del cargo por conexión, y estipula que siempre le debe ofrecer al usuario la opción de contratar sin la cláusula de permanencia mínima. Asimismo, establece que en la factura del servicio contratado se debe informar al usuario el valor total del cargo por conexión, la suma que le fue descontada o diferida, fecha de finalización de la cláusula de permanencia mínima y el valor a pagar si el usuario decide terminar el contrato de manera anticipada.</p> <p>La norma anteriormente señalada fue modificada por la Resolución 5111 de 2017 de la CRC, y en esta se regula que el valor del cargo por conexión no puede ser arbitrario y que este debe corresponder únicamente a los costos asociados a la conexión e instalación del servicio. Asimismo, añade la Resolución en referencia que si el usuario decide terminar su contrato antes de la finalización del periodo de permanencia mínima, solo deberá pagar el valor que a la fecha debe de la suma que le fue descontada o diferida del valor del cargo por conexión, la cual el operador deberá descontar mensualmente de forma lineal y dividida en los meses de permanencia, haciendo la salvedad que el operador no podrá cobrar suma alguna por los servicios no prestados por el retiro anticipado.</p>
<p>Por último, Asomóvil realizó comentarios respecto de cada artículo del proyecto de ley, de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En lo que respecta al ARTÍCULO PRIMERO: Asomóvil se pronuncia diciendo que tanto la Ley 1341 de 2009 como la Resolución 5111 de 2017 (incorporada a la Resolución Compilatoria 5050 de 2016 de la CRC) establecen como principio del régimen de protección de usuarios el derecho a la libre elección.</li> </ul> <p>Asimismo, que es el usuario quien elige si al contratar los servicios asume el cargo por conexión desde el inicio, o si prefiere un descuento o diferimiento del pago por el mismo concepto.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En lo que respecta al ARTÍCULO TERCERO: Asomóvil manifiesta reiteradamente que la Comisión de Regulación de Comunicaciones ya adoptó los lineamientos dados por este artículo y que de regularse los presentes asuntos a través de una Ley, ya la CRC no podría realizar las modificaciones pertinentes, aun cuando las necesidades del servicio y de los ciudadanos lo requieran.</li> <li>- En lo que respecta al ARTÍCULO CUARTO: Esta entidad cita el artículo 2.1.4.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, para indicar que ya existe una disposición con el mismo alcance y con la información suficiente para los usuarios.</li> <li>- En lo que respecta al ARTÍCULO QUINTO: Asomóvil indica que ya la regulación actual se pronuncia sobre la cancelación del servicio, sin existir una diferencia significativa con lo que propone el artículo del Proyecto de Ley.</li> </ul> <p>En conclusión, Asomóvil también nos emitió un concepto negativo para la viabilidad del presente Proyecto, e incluso, sus anotaciones fueron acorde con lo manifestado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones.</p>	<p><b>3. Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones – ANDESCO (20/04/2022)</b></p> <p>Esta Asociación, también se refiere al estudio realizado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones en el año 2015 y a la Resolución 5111 de 2017 de la misma entidad, en el mismo sentido que lo hizo la CRC y Asomóvil, reiterando que las modificaciones realizadas en la regulación vigente han solucionado todos los problemas que con anterioridad presentaban las cláusulas de permanencia mínima.</p> <p>Asimismo, esta entidad también se refiere a cada uno de los artículos que componen el presente Proyecto de Ley, teniendo como consideraciones las mismas de Asomóvil, expuestas en el acápite anterior.</p> <p>ANDESCO concluye manifestando que el Proyecto de Ley no es necesario y es fundamentado en información del año 2015, que al día de hoy difiere mucho de la realidad, toda vez que las cláusulas de permanencia han sido significativamente ajustadas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones.</p> <p style="text-align: center;"><b>III. ANTECEDENTES DEL PROYECTO</b></p> <p>De las Gacetas 711 de 2020, 997 de 2020 y 473 de 2021, a través de las cuales se publica la exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 253 de 2021 SENADO, No. 290 de 2020 CÁMARA “por medio del cual se prohíbe la cláusula de permanencia mínima en los contratos de prestación de los servicios de comunicaciones fijos y se dictan otras disposiciones”, observamos que se tomó como fundamento el estudio realizado por la CRC en el año 2015 denominado: “Análisis de permanencia mínimas en los contratos de prestación servicios de comunicaciones fijos”, en los términos que me permito indicar a continuación.</p>

<p>Dicho estudio realizado por la CRC, demuestra que las decisiones de los usuarios respecto a cambiarse de operador se ve afectada por la cláusula de permanencia, por la penalidad que deben pagar como consecuencia del retiro anticipado. Así mismo, este análisis arroja que se desconocen las condiciones de dichas cláusulas de permanencia mínima y los derechos que le asisten a los usuarios, tales como la posibilidad de terminar en cualquier momento el contrato pese a la existencia de una cláusula de permanencia mínima vigente, pagando de forma proporcional sólo los valores asociados a la financiación o subsidio otorgado por el operador.</p> <p>Además, se tuvo en cuenta que el usuario no tiene ningún incentivo en el precio para evaluar la opción de pagar el cargo por conexión al inicio del contrato, razón por la cual su decisión siempre será la de escoger el contrato con permanencia mínima.</p> <p>En otras palabras, el articulado del Proyecto de Ley se preocupó por el bienestar de los usuarios de telefonía fija, internet y televisión por suscripción, de modo que se faciliten sus decisiones de cambio de operador y se les permitan elegir las ofertas de servicios que más les convengan. De esa forma, se permitiría que estos tengan plena libertad en la elección de un operador, sin la obligación de permanecer atados por periodos de tiempo mínimos.</p> <p>El objetivo en la prohibición de las cláusulas de permanencia mínima de que trata el presente proyecto de ley, se encuentra en la acción de promover una sana competencia, basada en la calidad de los servicios, precios exclusivamente por los consumos y, en general, mejores ofertas. De esta manera, el usuario podría escoger en cualquier momento el proveedor que a su criterio le ofrezca las mejores condiciones, precios y calidades del servicio, sin que esto genere costos o penalidades por el cambio.</p> <p style="text-align: center;"><b>IV. CONSIDERACIONES FRENTE AL PROYECTO</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>1. Objeto del Proyecto de Ley:</b></p> <p>El presente Proyecto de Ley persigue, en esencia, que los costos que surgen en la prestación de servicios de comunicaciones fijos (telefonía fija, internet y televisión) al terminar la relación contractual o al cambiar de proveedor, sean reducidos.</p> <p>Para lograr este objeto, el Proyecto de Ley busca que el operador tenga la obligación de ofrecer la posibilidad de contratar sin permanencia mínima, y que ésta sólo pueda ser incluida cuando el usuario la haya aceptado y el operador le otorgue un descuento respecto del valor del cargo por conexión o le difiera el pago del mismo; dejando claro siempre que el valor de la cláusula de permanencia únicamente incluye los costos asociados a la conexión e instalación del servicio. Asimismo, establece que el usuario podrá terminar el contrato de provisión de servicios de comunicaciones fijo en cualquier momento, siempre que está a paz y salvo.</p> <p style="text-align: center;"><b>2. Justificación de la proposición de archivo:</b></p> <p>Con el objeto de realizar un estudio íntegro y responsable del Proyecto de Ley No. 253 de 2021 SENADO, No. 290 de 2020 CÁMARA “por medio del cual se prohíbe la cláusula de permanencia mínima en los contratos de prestación de los servicios de comunicaciones fijos y se dictan otras disposiciones”, procedimos a reunirnos de manera virtual con distintas entidades que tengan relación con el proyecto y sobre las cuales se genera un impacto, con el objeto de escuchar sobre las consideraciones y pertinencias del mismo.</p> <p>Las reuniones llevadas a cabo fueron con las siguientes entidades: Comisión de Regulación de Comunicaciones el día 10 de mayo de 2022; Asomóvil, el viernes 06 de mayo; y la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones – ANDESCO el 28 de abril del año en curso.</p>
<p>Dichas entidades manifestaron diversas inconformidades con el presente Proyecto de Ley y nos solicitaron reiterativamente el archivo del mismo, tomando la misma postura que nos dieron a conocer a través de los conceptos descritos en esta ponencia.</p> <p>Por tanto, el día 17 de mayo de 2022 radiqué ante la honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado, proposición para la realización de audiencia pública en el marco del proyecto de ley en referencia, con el objeto de escuchar, discutir y analizar con los sectores afectados, las implicaciones del presente proyecto legislativo.</p> <p>No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que este Proyecto de Ley fue radicado el día 28 de Julio de 2020 y que la legislatura finaliza en 17 días calendario, esto es, el 20 de junio, se torna imposible por cuestiones de tiempo realizar dicha audiencia pública. Por tanto, el presente Proyecto legislativo debe ser archivado de conformidad con el artículo 190 de la Ley 5 de 1992, el cual indica que ningún proyecto será considerado en más de dos legislaturas.</p> <p style="text-align: center;"><b>V. PROPOSICIÓN FINAL</b></p> <p>Conforme a las consideraciones precedentes, se propone a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República <b>ARCHIVAR</b> el Proyecto de Ley No. 253 de 2021 SENADO, No. 290 de 2020 CÁMARA “por medio del cual se prohíbe la cláusula de permanencia mínima en los contratos de prestación de los servicios de comunicaciones fijos y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Cordialmente,</p>	<div style="text-align: center;">  <p><b>JOHN MOISES BESAILE FAYAD</b> Senador de la República</p> </div>

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 344 DE 2022 SENADO

*por medio de la cual se reforma la Ley 1475 de 2011 con el objeto de fortalecer la democracia interna de las organizaciones políticas y se dictan otras disposiciones.*

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA AL PROYECTO DE LEY 344 "POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA LA LEY 1475 DE 2011 CON EL OBJETO DE FORTALECER LA DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

En atención a la designación hecha por la presidencia de la Comisión Primera del Senado de la República, presentamos INFORME DE PONENCIA POSITIVA para primer debate al proyecto de ley "Por medio de la cual se reforma la ley 1475 de 2011 con el objeto de fortalecer la democracia interna de las organizaciones políticas y se dictan otras disposiciones"

- I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO
- II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA
- III. MARCO NORMATIVO
- IV. JUSTIFICACIÓN
- V. CUADRO COMPARATIVO.
- VI. SITUACIONES QUE PUEDAN GENERAL CONFLICTO DE INTERES.
- VII. PROPOSICIÓN
- VIII. TEXTO PARA DISCUSIÓN

**I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

El proyecto en consideración fue radicado en la Secretaría General del Senado el día 5 de abril del 2022 por la senadora Victoria Sandino. Este recoge las recomendaciones propuestas por la Misión Electoral Especial -MEE-, dejando los proyectos legislativos sugeridos por la misma en función de los temas de referencia en este proyecto.

**II. OBJETIVO**

Por medio de la reforma a la ley 1475 de 2011 el proyecto de ley busca dar cumplimiento al punto 2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz Estable y Duradera, con el fin de otorgar las garantías constitucionales para una verdadera apertura política en Colombia, fortalecer la democracia interna de las organizaciones sociales y política, robustecer la democracia en general, así como la participación organizada y aspirar a la construcción de una paz completa.

**III. MARCO NORMATIVO**

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

El artículo 112 establece la manera en que participarán los partidos y los movimientos políticos en Colombia, el 265 es el que asigna al Consejo Nacional Electoral -CNE- la función de garantizar el cumplimiento sobre lo establecido para partidos y movimientos políticos con énfasis en las garantías para la oposición como a las minorías.

La ley 1475 de 2011, objeto de reforma de este proyecto es un avance fundamental en términos del fortalecimiento de las estructuras de partido, democratización interna y participación. En un intento de sacar adelante la reforma política de 2009 que es un hito normativo, es aprobada en diciembre de 2010 con 55 artículos, 11 de ellos fueron declarados inexequibles. Esta trajo mayor control y vigilancia a las candidaturas accediendo de mejor manera a la información penal, disciplinaria y fiscal de los candidatos y precandidatos.

**IV. JUSTIFICACIÓN**

Si bien la normativa existente sobre la organización interna de los partidos y movimientos políticos representa un avance importante en cuanto a fortalecimiento de las colectividades, la diversidad de normas que competen hace difícil una interpretación clara de algunos elementos importantes como las relativas a la prohibición de la doble militancia o a las consultas internas. Parte de las dificultades parte de la coexistencia de la ley 134 de 1994 y la ley 1474 objeto de reforma, a lo que se suma el Código Electoral (Decreto 2241 de 1986 por la inexecutable del Código aprobado en el 2020).

Algunas de estas normas son disfuncionales, incoherentes, dos reglas de juego para una misma cosa y tienen problemas técnicos en sus enunciados, como lo que se desprenden de: el voto preferente y la titularidad de la curul, el voto preferente opcional, las consultas opcionales de los partidos, la posibilidad que tienen los partidos de intervenir en las consultas abiertas de otros partidos, las curules de los partidos en la Cámara de Representantes sin obtener personería jurídica (...). Giraldo y Muñoz, 2014.

El Acuerdo de Paz en su preámbulo, en concordancia con el artículo 93 de la Constitución Política, puso de presente que los derechos y deberes consagrados en la carta política se interpreten de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos. Resulta de importancia para este proyecto armonizar lo planteado con los tratados internacionales. En particular la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación y la Convención sobre derechos políticos de la mujer.

En especial los de contenido sobre derechos políticos, se establece el derecho a participar de la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegidos, a tener acceso a las funciones públicas, así como las obligaciones del Estado para garantizar la igualdad de la participación efectiva de las mujeres en asuntos públicos. Así mismo se establecen disposiciones para los Estados en relación con la reglamentación y limitación al derecho de los derechos políticos. En este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sentencia del 23 de junio de 2005, señaló:

La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática<sup>1</sup>.

Con base en esto el presente proyecto responde a los postulados internacionales y guarda estrecha relación con lo pretendido en el Acuerdo de Paz, particularmente en su punto dos sobre participación política. En este se afirmó:

La construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política. Es importante ampliar y cualificar la democracia como condición para lograr bases solidad para forjar la paz.

En Colombia existen normas constitucionales y legales alrededor de la oposición política. El artículo 1 de la Constitución empieza por definir a Colombia como un estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista y en el artículo 2 ordena que dicha participación debe ser facilitada por el Estado. Así mismo el artículo 112 de la Constitución señala:

<sup>1</sup> CIDH, Caso Yatama vs Nicaragua. Sentencia del 23 de junio de 2005. Numeral 206. Ver en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/senec\\_127\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/senec_127_esp.pdf)

La Reforma de 2003 permitió resolver muchos de estos conflictos y avanzó en el objetivo de reducir la atomización del sistema de partidos, pero "no queda muy claro (...) hasta que punto se han fortalecido los partidos como organizaciones políticas, pero si evidencia un nuevo cierre al sistema donde solo pueden competir los partidos con grandes plataformas electorales". Kas, 2017<sup>2</sup>, P.12. Citado en el proyecto de ley. La existencia de múltiples partidos con personería jurídica reconocida, no significa necesariamente la existencia de pluralismo ideológico o de alternativas, y por lo tanto tampoco una apertura al régimen político. En tal sentido, aunque desde 1991 se han consolidado, con variaciones, un multipartidismo en el país, éste no ha redundado en la representación de intereses y sectores sociales históricamente excluidos del acceso al sistema político.

Esta falta de claridad frente a la regulación de los partidos, además de otros fenómenos como la corrupción, relaciones con la ilegalidad o el clientelismo hace que los partidos políticos sean de las instituciones en las que menos creen los colombianos, de hecho, para el 2019 el 95,9% de los colombianos desconfía de los partidos políticos. Y para el 2021 según el DANE, solo el 9,1% de los colombianos y colombianas se identifica con un partido político, cifra que se reduce al 7,1% en centros poblados y rurales dispersos<sup>3</sup>.

Esta situación se expresa también en el fenómeno de las candidaturas por firmas que ha resultado funcional a la corrupción y a las clientelas políticas. Para las elecciones del 2018 se inscribieron 49 comités recolectores de firmas para candidatos y candidatas<sup>4</sup>. Esta proliferación ha pervertido el carácter democrático con que fue creada la figura de los Grupos Significativos de Ciudadanos, para facilitar la participación de candidatos y candidatas sin filiación política. Actualmente se ha usado en función de los debates internos de los partidos creando comités de firmas en desmedro de la democracia interna de los partidos; para el ocultamiento de la filiación partidista de líderes políticos; así como una forma de realizar campaña de manera anticipada debido a las reglas laxas que tienen los comités recolectores de firmas.

Tabla 1. GSC inscritos 2010-2022 y variación a corte de 13 de noviembre de 2021 para el Congreso de la República

Año elección	GSC Senado			
	2010	2014	2018	2022
GSC inscritos	1	0%	55	5400%
			63	14,5%
Año elección	GSC Cámara			
	2010	2014	2018	2022
GSC inscritos	3	28	833%	117
			318%	169
				44,4%

<sup>2</sup> Encuesta de Cultura Política -ECP- - DANE, 2021. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica-encuesta>

<sup>3</sup> Estamos en el desgobierno de la recolección de firmas: MOE y Transparencia por Colombia. Ver en: <https://www.moe.org.co/publicidad-de-campanas-electorales-sin-control/>

<sup>4</sup> Quinto informe sobre grupos significativos de ciudadanos Elecciones Nacionales 2022 Ver en: <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2021/12/5.-Quinto-informe-GSC-Noviembre.pdf>

<sup>\*</sup>Tabla tomada del quinto informe sobre grupos significativos de ciudadanos Elecciones Nacionales 2022. MOE, 2022<sup>4</sup>.

Este proyecto se restringe a cuatro artículos que buscan el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos en cuanto a los procesos de consulta y el reconocimiento de la doble militancia.

En la reforma a los artículos 2, 5 y 6 se busca fortalecer los procesos de afiliación y estabilidad de los partidos evitando que personas ajenas a ellos determinen las decisiones de estas organizaciones, eliminando las "consultas populares", restringiendo estas a quien estuviera afiliado a la colectividad. Se busca proteger los partidos y movimientos a través de la generación de mayor sentido de cuerpo a sus afiliados, evitando además el transfuguismo y el personalismo en detrimento de las dinámicas colectivas de las colectividades.

La reforma al artículo 7 busca otorgar garantías al elector, electora y a quienes se postulan de que el mecanismo mediante el cual se elige o descarta a un candidato o candidata es legítimo y no obedece a intereses personalistas y/o mecanismos de corrupción electoral.

**V. CUADRO COMPARATIVO PROPUESTAS DE REFORMA**

TEXTO LEY 1474	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 2o. PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.</p> <p>Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al</p>	<p>Artículo 2. Modifíquese el artículo 2 de la ley 1475 de 2011</p> <p>ARTÍCULO 2o. PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.</p> <p>Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular <u>harán parte del registro de afiliados del partido y no podrán retirar su afiliación antes de doce (12) meses</u>; no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten</p>

que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la [siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos.

El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción.

PARÁGRAFO. Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.

ARTÍCULO 5o. Las consultas son mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular.

electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la [siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos.

El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción.

PARÁGRAFO. Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.

ARTÍCULO 5o. LAS CONSULTAS Las consultas son mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular.

Las consultas pueden ser internas o populares. Se denominarán internas cuando en ellas sólo puedan participar los miembros de la organización política que se encuentren en el registro de afiliados. Se denominarán populares cuando puedan hacerlo todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral. Las consultas internas se regularán por las disposiciones previstas en los estatutos de los partidos y movimientos políticos.

Las consultas convocadas por una coalición de partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica, pueden ser internas o populares y se denominarán interpartidistas. Podrán ser convocadas con el objeto de seleccionar candidatos de coalición a cargos uninominales, previo acuerdo suscrito por sus directivos nacionales o departamentales según sea el caso.

El Estado contribuirá al financiamiento de las consultas mediante el sistema de reposición de gastos por votos obtenidos. Los partidos y movimientos políticos podrán solicitar anticipos para estas consultas de acuerdo con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.

ARTÍCULO 6o. NORMAS APLICABLES A LAS CONSULTAS. En las consultas populares se aplicarán las normas que rigen para las elecciones ordinarias y en las internas las disposiciones estatutarias propias de los partidos y movimientos que las convoquen. La organización electoral colaborará para la realización de las consultas de los partidos y movimientos políticos, la cual incluirá el suministro de tarjetas electorales o instrumentos de votación electrónica, la instalación de puestos de votación y la realización del escrutinio.

En el caso de las consultas populares interpartidistas, el límite de gastos, el número de vallas, avisos en prensa y cuñas, se fijarán para cada partido,

Las consultas serán internas. Se denominarán internas cuando en ellas sólo puedan participar los miembros de la organización política que se encuentren en el registro de afiliados. Se denominarán populares cuando puedan hacerlo todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral. Las consultas internas se regularán por las disposiciones previstas en los estatutos de los partidos y movimientos políticos.

Las consultas convocadas por una coalición de partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica, pueden ser internas o populares y se denominarán interpartidistas. Podrán ser convocadas con el objeto de seleccionar candidatos de coalición a cargos uninominales, previo acuerdo suscrito por sus directivos nacionales o departamentales según sea el caso.

El Estado contribuirá al financiamiento de las consultas mediante el sistema de reposición de gastos por votos obtenidos. Los partidos y movimientos políticos podrán solicitar anticipos para estas consultas de acuerdo con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.

ARTÍCULO 6o. NORMAS APLICABLES A LAS CONSULTAS. ~~En las consultas populares se aplicarán las normas que rigen para las elecciones ordinarias y en las internas las disposiciones estatutarias propias de los partidos y movimientos que las convoquen.~~ La organización electoral colaborará para la realización de las consultas de los partidos y movimientos políticos, la cual incluirá el suministro de tarjetas electorales o instrumentos de votación electrónica, la instalación de puestos de votación y la realización del escrutinio.

En el caso de las consultas ~~populares~~ interpartidistas, se realizará a la sumatoria del registro de afiliados de los partidos consultantes; el límite de gastos, el número

movimiento o grupo significativo de ciudadanos en condiciones de igualdad, los cuales harán la distribución entre sus precandidatos.

La realización de las consultas podrá coincidir con las elecciones a corporaciones públicas. Cada año el Consejo Nacional Electoral señalará una fecha para la realización de las consultas, cuando deban realizarse en día distinto al señalado para las elecciones ordinarias. En todo caso las consultas populares para seleccionar candidatos a un mismo cargo o corporación se realizarán en la misma fecha por todos los partidos y movimientos que decidan acudir a este mecanismo.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará la convocatoria y realización de las consultas garantizando la igualdad entre los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ellas.

ARTÍCULO 7o. OBLIGATORIEDAD DE LOS RESULTADOS. El resultado de las consultas será obligatorio para el partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos o coalición, que las hubiere convocado, así como para los precandidatos que hubieren participado en ellas.

Para la selección de candidatos a cargos uninominales del nivel ejecutivo y distritos uninominales en la Cámara de Representantes, como para la conformación de las listas a corporaciones públicas, los partidos pueden optar por consultas internas, asambleas y/o convenciones según el nivel territorial a elegir o encuestas, estas últimas reguladas por el organismo electoral.

Los resultados de los diferentes mecanismos no podrán ser desconocidos.

Se entiende que un precandidato ha participado en una consulta cuando su inscripción ha quedado en firme de

de vallas, avisos en prensa y cuñas, se fijarán para cada partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos en condiciones de igualdad, los cuales harán la distribución entre sus precandidatos.

La realización de las consultas podrá coincidir con las elecciones a corporaciones públicas. Cada año el Consejo Nacional Electoral señalará una fecha para la realización de las consultas, cuando deban realizarse en día distinto al señalado para las elecciones ordinarias. En todo caso las consultas populares para seleccionar candidatos a un mismo cargo o corporación se realizarán en la misma fecha por todos los partidos y movimientos que decidan acudir a este mecanismo.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará la convocatoria y realización de las consultas garantizando la igualdad entre los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ellas.

ARTÍCULO 7o. OBLIGATORIEDAD DE LOS RESULTADOS. El resultado de las consultas será obligatorio para el partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos o coalición, que las hubiere convocado, así como para los precandidatos que hubieren participado en ellas.

Para la selección de candidatos a cargos uninominales del nivel ejecutivo y distritos uninominales en la Cámara de Representantes, como para la conformación de las listas a corporaciones públicas, los partidos pueden optar por consultas internas, asambleas y/o convenciones según el nivel territorial a elegir o encuestas, estas últimas reguladas por el organismo electoral.

Los resultados de los diferentes mecanismos no podrán ser desconocidos.

Se entiende que un precandidato ha participado en una consulta cuando su inscripción ha quedado en firme de

<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan. Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas.</p> <p>Los partidos y movimientos políticos y sus directivos, las coaliciones, los promotores de los grupos significativos de ciudadanos y los precandidatos que participaron en la consulta, no podrán inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al elegido en la consulta. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos, movimientos o coaliciones que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción.</p> <p>En caso de incumplimiento de los resultados de las consultas o en caso de renuncia del candidato, los partidos, movimientos y/o candidatos, deberán reintegrar proporcionalmente los gastos en que hubiere incurrido la organización electoral, los cuales serán fijados por el Consejo Nacional Electoral con base en los informes que presente la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estas sumas podrán ser descontadas de la financiación estatal que corresponda a dichos partidos y movimientos.</p> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan. Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas.</p> <p>Los partidos y movimientos políticos y sus directivos, las coaliciones, los promotores de los grupos significativos de ciudadanos y los precandidatos que participaron en la consulta, no podrán inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al elegido en la consulta. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos, movimientos o coaliciones que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción.</p> <p>En caso de incumplimiento de los resultados de las consultas o en caso de renuncia del candidato, los partidos, movimientos y/o candidatos, deberán reintegrar proporcionalmente los gastos en que hubiere incurrido la organización electoral, los cuales serán fijados por el Consejo Nacional Electoral con base en los informes que presente la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estas sumas podrán ser descontadas de la financiación estatal que corresponda a dichos partidos y movimientos.</p> </td> </tr> </table> <p><b>VI. SITUACIONES QUE PUEDEN LLEGAR A CONFIGURAR CONFLICTO DE INTERÉS</b></p>	<p>conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan. Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas.</p> <p>Los partidos y movimientos políticos y sus directivos, las coaliciones, los promotores de los grupos significativos de ciudadanos y los precandidatos que participaron en la consulta, no podrán inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al elegido en la consulta. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos, movimientos o coaliciones que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción.</p> <p>En caso de incumplimiento de los resultados de las consultas o en caso de renuncia del candidato, los partidos, movimientos y/o candidatos, deberán reintegrar proporcionalmente los gastos en que hubiere incurrido la organización electoral, los cuales serán fijados por el Consejo Nacional Electoral con base en los informes que presente la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estas sumas podrán ser descontadas de la financiación estatal que corresponda a dichos partidos y movimientos.</p>	<p>conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan. Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas.</p> <p>Los partidos y movimientos políticos y sus directivos, las coaliciones, los promotores de los grupos significativos de ciudadanos y los precandidatos que participaron en la consulta, no podrán inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al elegido en la consulta. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos, movimientos o coaliciones que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción.</p> <p>En caso de incumplimiento de los resultados de las consultas o en caso de renuncia del candidato, los partidos, movimientos y/o candidatos, deberán reintegrar proporcionalmente los gastos en que hubiere incurrido la organización electoral, los cuales serán fijados por el Consejo Nacional Electoral con base en los informes que presente la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estas sumas podrán ser descontadas de la financiación estatal que corresponda a dichos partidos y movimientos.</p>	<p>El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones" estableció:</p> <p><b>Artículo 3.</b> El artículo 291 de la Ley 5 de 1992 quedará así: Artículo 291. Declaración de Impedimentos. El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.</p> <p>Así mismo la reforma al artículo 286 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas, destacando el tipo de beneficio particular, actual y directo a favor del congresista que definiría el conflicto de interés. Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:</p> <p>"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".</p> <p>En el caso concreto de este proyecto el ponente considera que el proyecto al regular temas referentes al interés colectivo de los partidos y movimientos políticos, no representa conflicto de intereses, pues este se refiere a temas de interés colectivo. Sin embargo, esto no exime al congresista o la congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.</p> <p><b>VII. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al proyecto de ley número 344 "Por medio de la cual se reforma la ley 1475 de 2011 con el objeto de fortalecer la democracia interna de las organizaciones políticas y se dictan otras disposiciones" de acuerdo al texto que se presenta a continuación.</p>
<p>conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan. Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas.</p> <p>Los partidos y movimientos políticos y sus directivos, las coaliciones, los promotores de los grupos significativos de ciudadanos y los precandidatos que participaron en la consulta, no podrán inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al elegido en la consulta. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos, movimientos o coaliciones que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción.</p> <p>En caso de incumplimiento de los resultados de las consultas o en caso de renuncia del candidato, los partidos, movimientos y/o candidatos, deberán reintegrar proporcionalmente los gastos en que hubiere incurrido la organización electoral, los cuales serán fijados por el Consejo Nacional Electoral con base en los informes que presente la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estas sumas podrán ser descontadas de la financiación estatal que corresponda a dichos partidos y movimientos.</p>	<p>conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan. Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas.</p> <p>Los partidos y movimientos políticos y sus directivos, las coaliciones, los promotores de los grupos significativos de ciudadanos y los precandidatos que participaron en la consulta, no podrán inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al elegido en la consulta. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos, movimientos o coaliciones que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción.</p> <p>En caso de incumplimiento de los resultados de las consultas o en caso de renuncia del candidato, los partidos, movimientos y/o candidatos, deberán reintegrar proporcionalmente los gastos en que hubiere incurrido la organización electoral, los cuales serán fijados por el Consejo Nacional Electoral con base en los informes que presente la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estas sumas podrán ser descontadas de la financiación estatal que corresponda a dichos partidos y movimientos.</p>		
<p>Cordialmente,</p>  <p><b>JULIAN GALLO CUBILLOS</b> SENADOR DE LA REPUBLICA</p> <p><b>VIII. TEXTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 344 DE 2022.</b></p> <p><i>"Por medio de la cual se reforma la ley 1475 de 2011 con el objeto de fortalecer la democracia interna de las organizaciones políticas y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley busca dar cumplimiento al punto 2 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito en noviembre de 2016, con el fin de otorgar las garantías constitucionales para una verdadera apertura política en Colombia, fortalecer la democracia interna de las organizaciones sociales y políticas, robustecer la democracia en general, así como la participación organizada y aspirar a la construcción de una paz completa.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Modifíquese el artículo 2 de la ley 1475 de 2011</p> <p><b>ARTÍCULO 2o. PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA.</b> En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.</p> <p>Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular harán parte del registro de afiliados del partido y no podrán retirar su afiliación antes de doce (12) meses; no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente</p>	<p>elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.</p> <p>Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos.</p> <p>El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Modifíquese el artículo 5 de la ley 5 de la ley 1475 de 2011, así:</p> <p><b>ARTÍCULO 5o. LAS CONSULTAS</b> Las consultas son mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular.</p> <p>Las consultas serán internas. Se denominarán internas cuando en ellas sólo puedan participar los miembros de la organización política que se encuentren en el registro de afiliados. Las consultas internas se regularán por las disposiciones previstas en los estatutos de los partidos y movimientos políticos.</p> <p>Las consultas convocadas por una coalición de partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica, pueden ser internas o populares y se denominarán interpartidistas. Podrán ser convocadas con el objeto de seleccionar candidatos de coalición a cargos uninominales, previo acuerdo suscrito por sus directivos nacionales o departamentales según sea el caso.</p> <p>El Estado contribuirá al financiamiento de las consultas mediante el sistema de reposición de gastos por votos obtenidos. Los partidos y movimientos políticos podrán solicitar anticipos para estas consultas de acuerdo con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.</p>		

<p><b>Artículo 4.</b> Modifíquese el artículo 6 de la ley 1475 de 2011, así:</p> <p>ARTÍCULO 6o. <b>NORMAS APLICABLES A LAS CONSULTAS.</b> En las consultas internas se aplicarán las disposiciones estatutarias propias de los partidos y movimientos que las convoquen. La organización electoral colaborará para la realización de las consultas de los partidos y movimientos políticos, la cual incluirá el suministro de tarjetas electorales o instrumentos de votación electrónica, la instalación de puestos de votación y la realización del escrutinio.</p> <p>En el caso de las consultas interpartidistas, se realizará a la sumatoria del registro de afiliados de los partidos consultantes; el límite de gastos, el número de vallas, avisos en prensa y cuñas, se fijarán para cada partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos en condiciones de igualdad, los cuales harán la distribución entre sus precandidatos.</p> <p>La realización de las consultas podrá coincidir con las elecciones a corporaciones públicas. Cada año el Consejo Nacional Electoral señalará una fecha para la realización de las consultas, cuando deban realizarse en día distinto al señalado para las elecciones ordinarias. En todo caso las consultas populares para seleccionar candidatos a un mismo cargo o corporación se realizarán en la misma fecha por todos los partidos y movimientos que decidan acudir a este mecanismo.</p> <p>El Consejo Nacional Electoral reglamentará la convocatoria y realización de las consultas garantizando la igualdad entre los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ellas.</p> <p><b>Artículo 5.</b> Modifíquese el artículo 7 de la ley 1475 de 2011, así:</p> <p>ARTÍCULO 7o. <b>OBLIGATORIEDAD DE LOS RESULTADOS.</b> El resultado de las consultas será obligatorio para el partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos o coalición, que las hubiere convocado, así como para los precandidatos que hubieren participado en ellas.</p> <p>Para la selección de candidatos a cargos uninominales del nivel ejecutivo y distritos uninominales en la Cámara de Representantes, como para la conformación de las listas a corporaciones públicas, los partidos pueden optar por consultas internas, asambleas y/o convenciones según el nivel territorial a elegir o encuestas, estas últimas reguladas por el organismo electoral.</p> <p>Los resultados de los diferentes mecanismos no podrán ser desconocidos.</p> <p>Se entiende que un precandidato ha participado en una consulta cuando su inscripción ha quedado en firme de conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan. Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en</p>	<p>cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas.</p> <p>Los partidos y movimientos políticos y sus directivos, las coaliciones, los promotores de los grupos significativos de ciudadanos y los precandidatos que participaron en la consulta, no podrán inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al elegido en la consulta. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos, movimientos o coaliciones que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción.</p> <p>En caso de incumplimiento de los resultados de las consultas o en caso de renuncia del candidato, los partidos, movimientos y/o candidatos, deberán reintegrar proporcionalmente los gastos en que hubiere incurrido la organización electoral, los cuales serán fijados por el Consejo Nacional Electoral con base en los informes que presente la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estas sumas podrán ser descontadas de la financiación estatal que corresponda a dichos partidos y movimientos.</p> <p><b>Artículo 6.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>JULIAN GALLO CUBILLOS</b> SENADOR DE LA REPÚBLICA</p>
---	--

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 21 DE 2021 SENADO**

*por el cual se modifica el artículo 27 de la Ley 715 de 2001, garantizando la cobertura y calidad del servicio educativo en el país.*

<p>Bogotá, D.C.; 13 de junio de 2022</p> <p>Honorable Senador <b>CARLOS ANDRÉS TRUJILLO GONZÁLEZ</b> Presidente Comisión Sexta Constitucional Permanente Senado de la República</p> <p><b>ASUNTO:</b> Informe de ponencia para primer debate de Senado al Proyecto de ley N° 021 de 2021 Senado <i>"Por el cual se modifica el artículo 27 de la ley 715 de 2001, garantizando la cobertura y calidad del servicio educativo en el país"</i>.</p> <p>Respetado Señor Presidente:</p> <p>En cumplimiento de la honrosa designación de la Mesa Directiva, y conforme a lo establecido en la Ley 5 de 1992, atentamente me permito rendir informe de ponencia para primer debate de Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, del proyecto de ley de la referencia. Con toda atención, presento a continuación, el respectivo informe.</p>	<p><b>CONTENIDOS DEL INFORME DE PONENCIA</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>ORIGEN DEL PROYECTO</b> ..... 3</li> <li>2. <b>ANTECEDENTES</b> ..... 3</li> <li>3. <b>OBJETO DEL PROYECTO</b> ..... 3</li> <li>4. <b>CONTENIDO DEL PROYECTO</b> ..... 3</li> <li>5. <b>CONSIDERACIONES</b> ..... 5             <ol style="list-style-type: none"> <li>5.1. <b>Planteamiento base del proyecto de ley</b> ..... 7</li> <li>5.2. <b>Consideraciones acerca del planteamiento del proyecto de ley</b> ..... 10</li> <li>5.3. <b>Sobre la calidad educativa</b> ..... 11</li> <li>5.4. <b>Consideraciones adicionales</b> ..... 13</li> </ol> </li> <li>6. <b>PROPOSICIÓN</b> ..... 15</li> </ol>
--	--

<p><b>1. ORIGEN DEL PROYECTO</b></p> <p>El Proyecto de Ley Número 021 de 2021 Senado, es de iniciativa congresional, de autoría de la Honorable Senadora María Fernanda Cabal Molina.</p> <p><b>2. ANTECEDENTES</b></p> <p>La iniciativa fue presentada ante la Secretaría General del Senado de la República en 20 de julio de 2021. Su texto fue publicado en la Gaceta del Congreso número 892 de 2121. Fue enviada para su estudio a la Comisión VI Constitucional Permanente del Senado el 6 de Agosto del mismo año, designando su Mesa Directiva como Ponente al Senador Iván Darío Agudelo Zapata.</p> <p><b>3. OBJETO DEL PROYECTO</b></p> <p>La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 27 de la Ley 715 de 2001, el cual fue modificado por el artículo 1 de la Ley 1294 de 2009, garantizando la cobertura y calidad del servicio educativo en el país. Esta iniciativa pretende ampliar el marco de competencia de las entidades territoriales, permitiéndoles contratar con establecimientos no oficiales cuando exista un déficit de calidad en las instituciones del Sistema Educativo Oficial.</p> <p><b>4. CONTENIDO DEL PROYECTO</b></p> <p>El proyecto consta de dos artículos. Uno, dedicado al componente dispositivo que modifica el artículo 27 de la Ley 715 de 2001, y otro, dedicado a las notas de vigencia.</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY N° 021 DE 2021 SENADO</b>  <b>“POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY 715 DE 2001, GARANTIZANDO LA COBERTURA Y CALIDAD DEL SERVICIO EDUCATIVO EN EL PAÍS”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Modifíquese el artículo 27 de la Ley 715 de 2001, el cual fue modificado por el artículo 1 de la Ley 1294 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>Los Departamentos, Distritos y Municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través del Sistema Educativo Oficial. Solamente en donde se demuestre insuficiencia, limitaciones o déficit de calidad, en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial, podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro, estatales o entidades educativas particulares, cuando las circunstancias así lo requieran, que cuenten con una reconocida trayectoria e idoneidad, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura en los servicios educativos estatales. El valor de la prestación del servicio financiado con recursos del sistema general de participaciones no puede ser superior a la asignación por estudiante, definido por la Nación. Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley.</p> <p>Cuando con cargo a recursos propios la prestación del servicio sea contratada con entidades no estatales, la entidad territorial deberá garantizar la atención de al menos el ciclo completo de estudiantes de educación básica.</p> <p>La Educación Misional Contratada y otras modalidades de educación que venían financiándose con recursos del Situado Fiscal, y las participaciones de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación se podrán continuar financiando con los recursos del Sistema General de Participaciones.</p>						
<p>Cuando con cargo al Sistema General de Participaciones los municipios o distritos contraten la prestación del servicio educativo con entidades no estatales, el valor de la prestación del servicio financiado con estos recursos del sistema no podrá ser superior a la asignación por alumno definido por la Nación. Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley.</p> <p><b>Artículo 2.</b> La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p><b>5. CONSIDERACIONES</b></p> <p>Se compara el texto propuesto con el actualmente vigente del artículo 27 de la Ley 715 de 2001:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="2" style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">ARTÍCULO 27 DE LA LEY 715 DE 2001</th> </tr> <tr> <th style="width: 50%; text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">TEXTO VIGENTE</th> <th style="width: 50%;"></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top; border-right: 1px solid black; border-bottom: 1px solid black;"> <p><b>Artículo 27. Prestación del Servicio Educativo.</b> Los Departamentos, Distritos y Municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través del Sistema Educativo Oficial.</p> <p>Solamente en donde se demuestre insuficiencia o limitaciones en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro, estatales o</p> </td> <td style="vertical-align: top; border-bottom: 1px solid black;"> <p><b>Artículo 27. Prestación del Servicio Educativo.</b> Los Departamentos, Distritos y Municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través del Sistema Educativo Oficial.</p> <p>Solamente en donde se demuestre insuficiencia, limitaciones <u>o déficit de calidad</u>, en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial, podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro,</p> </td> </tr> </tbody> </table>	ARTÍCULO 27 DE LA LEY 715 DE 2001		TEXTO VIGENTE		<p><b>Artículo 27. Prestación del Servicio Educativo.</b> Los Departamentos, Distritos y Municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través del Sistema Educativo Oficial.</p> <p>Solamente en donde se demuestre insuficiencia o limitaciones en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro, estatales o</p>	<p><b>Artículo 27. Prestación del Servicio Educativo.</b> Los Departamentos, Distritos y Municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través del Sistema Educativo Oficial.</p> <p>Solamente en donde se demuestre insuficiencia, limitaciones <u>o déficit de calidad</u>, en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial, podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro,</p>	<p>estatales o entidades educativas particulares cuando no sean suficientes las anteriores, que cuenten con una reconocida trayectoria e idoneidad, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura en los servicios educativos estatales. El valor de la prestación del servicio financiado con recursos del sistema general de participaciones no puede ser superior a la asignación por estudiante, definido por la Nación. Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley.</p> <p>Cuando con cargo a recursos propios la prestación del servicio sea contratada con entidades no estatales, la entidad territorial deberá garantizar la atención de al menos el ciclo completo de estudiantes de educación básica.</p> <p>La Educación Misional Contratada y otras modalidades de educación que venían financiándose con recursos del Situado Fiscal, y las participaciones de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación se podrán continuar financiando con los recursos del Sistema General de Participaciones.</p> <p>Cuando con cargo al Sistema General de Participaciones los municipios o distritos contraten la prestación del servicio educativo con entidades no estatales, el valor de la prestación del servicio financiado con estos recursos del sistema no podrá ser superior a la asignación por alumno definido</p>
ARTÍCULO 27 DE LA LEY 715 DE 2001							
TEXTO VIGENTE							
<p><b>Artículo 27. Prestación del Servicio Educativo.</b> Los Departamentos, Distritos y Municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través del Sistema Educativo Oficial.</p> <p>Solamente en donde se demuestre insuficiencia o limitaciones en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro, estatales o</p>	<p><b>Artículo 27. Prestación del Servicio Educativo.</b> Los Departamentos, Distritos y Municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través del Sistema Educativo Oficial.</p> <p>Solamente en donde se demuestre insuficiencia, limitaciones <u>o déficit de calidad</u>, en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial, podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro,</p>						

<p>por la Nación. Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley.</p> <p>Cuando con cargo a recursos propios la prestación del servicio sea contratada con entidades no estatales, la entidad territorial deberá garantizar la atención de al menos el ciclo completo de estudiantes de educación básica.</p> <p>La Educación Misional Contratada y otras modalidades de educación que venían financiándose con recursos del Situado Fiscal, y las Participaciones de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación se podrán continuar financiando con los recursos del Sistema General de Participaciones.</p> <p>superior a la asignación por alumno definido por la Nación. Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley.</p> <p><b>5.1. Planteamiento base del proyecto de ley</b></p> <p>El proyecto bajo examen gravita sobre la idea de calidad en la educación formal, restringida a sus niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal; la cual de acuerdo con la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), es competencia de las entidades territoriales y es financiada con recursos del Sistema General de Participaciones.</p> <p>El proyecto de ley considera que, a pesar de los avances en materia de cobertura, el déficit de calidad de los establecimientos oficiales persiste como uno de los principales problemas de la educación en Colombia. La exposición de motivos apunta a protestas y paros como graves afectaciones del proceso educativo de los niños, niñas y jóvenes.</p>	<p>Los establecimientos públicos de educación resultan altamente sensibles a estas dinámicas, produciendo deserción escolar, serios retrasos en el cronograma de formación de los estudiantes y freno en el avance del retorno a la presencialidad tras los confinamientos forzados por la pandemia de COVID-19<sup>1</sup>.</p> <p>Sobre la premisa de que la oferta pública resulta deficiente, el proyecto pretende ofrecer una alternativa para que los estudiantes del país puedan acceder a la calidad en la prestación del servicio educativo que ofrecen los establecimientos privados.</p> <p>En la actualidad las entidades territoriales certificadas pueden contratar la prestación del servicio público de educación con establecimientos a través de cinco modalidades de contratación, regladas por el Decreto 1075 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. Estas modalidades son: Los contratos de prestación del servicio educativo, los contratos para la administración del servicio educativo, los contratos para la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico a celebrarse con iglesias o confesiones religiosas, la contratación con establecimientos educativos mediante subsidio a la demanda y los contratos de Prestación del Servicio Educativo con Establecimientos Educativos no Oficiales de Alta Calidad:</p> <p><i>Artículo 2.3.1.3.1.6. Tipos de contrato para la prestación del servicio público educativo. De conformidad con lo previsto en el artículo 2.3.1.3.1.1 de este decreto y sin perjuicio de la observancia de los principios generales contenidos en el Estatuto General de Contratación Pública, las entidades territoriales certificadas podrán celebrar los siguientes contratos para la prestación del servicio público educativo:</i></p> <p><b>1. Contratos de prestación del servicio educativo. Contratos mediante los cuales una entidad territorial certificada contrata la prestación del servicio público educativo con el propietario de un establecimiento educativo no oficial de reconocida trayectoria e idoneidad, durante un (1) año lectivo, en las condiciones de calidad establecidas por el contratante, atendiendo los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional. El contratista deberá contar con el PEI o el PEC aprobado, así como con la licencia de funcionamiento expedida por la secretaria de educación de la entidad territorial certificada en donde prestará el servicio educativo.</b></p> <p><sup>1</sup> Esta problemática particular impacta la calidad educativa, mas no es toda la calidad educativa en su conjunto. El articulado propuesto no permite entender que el propósito del proyecto sea dar una respuesta a esta situación específica y de manera directa.</p>
<p><b>2. Contratos para la administración del servicio educativo. Contrato mediante el cual el contratista seleccionado a través de un proceso de licitación, se compromete a administrar uno o varios establecimientos educativos de carácter oficial, ofreciendo una canasta educativa que cumpla con altos estándares de calidad.</b></p> <p><b>3. Contratos para la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico a celebrarse con iglesias o confesiones religiosas. Contrato mediante el cual una iglesia o confesión religiosa se compromete a promover e implementar estrategias de desarrollo pedagógico en uno o varios establecimientos educativos oficiales. En el marco de estos contratos, la entidad territorial certificada aporta la infraestructura física, el personal docente, directivo docente y administrativo con el que cuente cada establecimiento educativo oficial, y por su parte, la iglesia o confesión religiosa aporta los componentes que la entidad territorial no pueda suministrar. En estos contratos, la iglesia o confesión religiosa siempre aporta el apoyo pedagógico y administrativo para el desarrollo del PEI o del PEC adoptado por el consejo directivo de cada establecimiento educativo oficial. Tales componentes harán parte integral de la canasta educativa contratada.</b></p> <p><b>4. Contratación con establecimientos educativos mediante subsidio a la demanda. Contrato mediante el cual las entidades territoriales certificadas en educación distintas a los departamentos y con población proyectada para 2016 superior a 300.000 habitantes, podrán contratar la atención educativa para los estudiantes atendidos previamente mediante contratos de prestación del servicio educativo, con establecimientos educativos de carácter no oficial, bajo los supuestos consagrados en la Sección 6 del presente capítulo.</b></p> <p><b>5. Contratos de Prestación del Servicio Educativo con Establecimientos Educativos no Oficiales de Alta Calidad. Contrato mediante el cual una entidad territorial certificada contrata la prestación del servicio público educativo con un establecimiento educativo no oficial, clasificado en la categoría A+, o la que haga sus veces, en las condiciones de calidad establecidas por el contratante, atendiendo los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional."</b></p> <p>Sin embargo, la competencia de contratar el servicio educativo con establecimientos privados, está condicionada por el artículo 27 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 1 de la Ley 1294 de 2009. Según esta disposición legal deben demostrarse la insuficiencia o limitaciones en los establecimientos educativos oficiales de la jurisdicción</p>	<p>de la entidad territorial, en ese sentido, las Secretarías de Educación de las entidades territoriales deben elaborar anualmente un Estudio de Insuficiencia y Limitaciones para poder contratar utilizando alguna de las modalidades mencionadas.</p> <p>La presente iniciativa busca modificar el artículo 27 de la Ley 715 de 2001, sumando a la insuficiencia y las limitaciones, el déficit de calidad de los establecimientos educativos oficiales, permitiendo a las entidades territoriales contratar con establecimientos no oficiales para brindar a los estudiantes educación de calidad.</p> <p><b>5.2. Consideraciones acerca del planteamiento del proyecto de ley</b></p> <p>De acuerdo con la exposición de motivos del Proyecto, el mencionado Estudio de Insuficiencia y Limitaciones solo considera una parte de los componentes que la Corte Constitucional ha reconocido como parte del núcleo esencial del derecho a la educación, pues las variables que deben incluirse en el diagnóstico de dicho estudio, la cobertura del sistema educativo, el análisis de oferta y el análisis de demanda por cupos en los establecimientos oficiales, solo permite atender a deficiencias en la disponibilidad del servicio. Esto puede deberse a la dificultad inherente a fijar criterios que tengan una claridad comparable, y que cuenten con alcance más amplio.</p> <p>El proyecto busca ampliar la insuficiencia y las limitaciones, así entendidas, incluyendo el "déficit de calidad" dentro de los motivos que permiten la contratación de establecimientos privados con recursos públicos. Este "déficit de calidad" tan solo se enuncia, mientras que su definición exacta debe intuirse, abriendo paso a múltiples interpretaciones. La introducción de este concepto de manera abierta, hace que se eche de menos una definición clara de qué se entiende por calidad, y del conjunto de condiciones medibles que permiten acusar la existencia de "déficit de calidad" para efectos de autorizar la contratación de establecimientos no oficiales por parte de las entidades territoriales.</p> <p>La aplicación práctica de esta disposición enfrenta el gran escollo de no ofrecer la suficiente claridad acerca de cuáles son aquellas circunstancias que hacen que se requiera contratar con particulares. Sin duda, una autorización legal para la aplicación de recursos públicos de la educación para esta clase de contrataciones, requiere que la ley provea unos criterios sólidos, objetivos y verificables que evidencien afectaciones a la calidad en cada caso particular, más allá de todo posible sesgo subjetivo. Esta claridad es totalmente necesaria; primero para blindar a los ordenadores del gasto frente a los controles fiscales, de modo que la decisión sobre la destinación de recursos y las</p>

<p>contrataciones cuenten siempre con un soporte sólido y ajustado a unos criterios legales homogéneos y de aplicación general, libres de controversias y ambigüedades. Pero además, para que las instituciones educativas cuenten con indicadores claros de desempeño, y con la oportunidad de trabajar permanentemente en su mejora.</p> <p>Se encuentra que es absolutamente necesario que el proyecto haya definido qué se entiende por <i>calidad</i> y <i>déficit de calidad</i> para los fines de la contratación de actores privados. Esto, por supuesto, supone un gran reto conceptual frente al cual se aportan algunas orientaciones. Pero a falta de criterios y definiciones explícitas para la autorización legal de aplicar recursos públicos a la contratación de establecimientos privados, y a falta de precisión explícita de las circunstancias que hacen necesaria tal contratación, la presente informe de ponencia propone el archivo de la iniciativa, al tiempo que invita a que se fortalezca su contenido para una oportunidad futura, con definiciones precisas, adecuadas para efectos de los controles fiscales, y que respondan a las nociones de calidad consensuadas al interior de la política educativa.</p> <p><b>5.3. Sobre la calidad educativa</b></p> <p>La calidad puede asociarse con la capacidad de todo el sistema educativo para transmitir una serie de contenidos<sup>2</sup>.</p> <p>Para el caso de la educación superior – que escapa al alcance del proyecto de ley examinado – el Decreto 1330 de 2019 contiene la siguiente definición de calidad:</p> <p><b>ARTÍCULO 2.5.3.2.1.1. Concepto de calidad.</b> <i>Es el conjunto de atributos articulados, interdependientes, dinámicos, construidos por la comunidad académica como referentes y que responden a las demandas sociales, culturales</i></p> <p><sup>2</sup> Cano, E (1998). <i>Evaluación de la calidad educativa</i>. Madrid. Primera edición. Editorial la Muralla S.A.</p> <p>De la Torre, C (2013). <i>Sistema de gestión de calidad en Instituciones educativas</i>. Guadalajara. Editorial Universitaria.</p> <p>Malpica, F (2013). 8 ideas Claves. <i>Calidad de la práctica educativa. Referentes, indicadores y condiciones para mejorar la enseñanza-aprendizaje</i>. Barcelona. Primera edición. Editorial GRAO.</p> <p>Rojas, J.M (2006). <i>Gestión educativa en la sociedad del conocimiento</i>. Bogotá D.C. Primera edición. Cooperativa editorial magisterio.</p>	<p><i>y ambientales. Dichos atributos permiten hacer valoraciones internas y externas a las instituciones, con el fin de promover su transformación y el desarrollo permanente de sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.</i></p> <p>Actualmente, y ya en el contexto de los niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, la calidad se asocia con métricas estándar más precisas como son los lineamientos curriculares, la ruta para el mejoramiento consignada en los Planes de Mejoramiento Institucional PMI, el índice sintético de calidad educativa ISCE calculado por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES, y los resultados de las Pruebas Saber. Estos estándares son los referentes sobre los cuales las instituciones educativas diseñan sus lineamientos curriculares; planes de estudio, estrategias pedagógicas y evaluación de los aprendizajes.</p> <p>La evaluación comprende las competencias de los estudiantes, el desempeño de los maestros, la gestión de las instituciones educativas y los resultados en evaluaciones internacionales. Los PMI son las estrategias para fortalecer las debilidades y oportunidades de mejora que se presentan en el proceso de enseñanza - aprendizaje y en los resultados que arroja la evaluación. El Índice Sintético de Calidad Educativa, por su parte, permite conocer cómo se encuentra una Institución educativa en aspectos como progreso, eficiencia, desempeño y ambiente escolar.</p> <p>A partir de estos criterios las instituciones deberían organizarse como una empresa en busca de la calidad así entendida, lo cual permite fijar un rumbo hacia la excelencia y en el mejor de los casos, orientarse hacia procesos de certificación<sup>3</sup>. La calidad, entonces, es el resultado de un proceso de Gestión de la calidad educativa.</p> <p>Actualmente el tema es prácticamente un tabú y no existe una alineación para el logro de esta cultura de la calidad que incorpore de forma automática una autoevaluación, evaluaciones externas y procesos de mejoramiento, conllevando a que se verifique una mejora permanente en la práctica pedagógica.</p> <p>En Colombia, el Ministerio de Educación Nacional reconoce la certificación a través de modelos y sistemas de gestión reconocidos orientado por la Guía Técnica Colombiana</p> <p><sup>3</sup> La certificación es la atestación por parte de un tercero competente e imparcial, mediante la cual se manifiesta que existe una confianza adecuada en que un elemento, correctamente identificado, concuerda con una determinada norma u otro documento normativo</p>
<p>GTC-200. Esos modelos y sistemas de gestión, que apoyan el proceso de calidad en la educación son: el sistema de gestión ISO9001, el proceso de certificación en educación EFQM, NEASC-CIS, AdvancED, el Modelo Fe y Alegría y el Sistema Integrado de Calidad-PCI. Actualmente, es decisión del establecimiento educativo tomar alguno de ellos, asumiendo los costos que ello implique, lo cual resulta en la principal limitación a la hora de implementarlos.</p> <p><b>5.4. Consideraciones adicionales</b></p> <p>El proyecto está atravesado por la permanente tensión – de naturaleza profundamente ideológica – entre la aplicación de las ideas del libre mercado a la educación, y la idea de mantener la oferta del servicio público de educación en manos del Estado. Resultan claramente inconvenientes por igual, tanto las aproximaciones totalmente centradas en el mercado, como aquellas totalmente centradas en el Estado. La sociedad necesita del concurso de ambas herramientas, sin que ninguna venga a erigirse en ídolo de barro al cual haya que rendir adoración en la forma de defensa a ultranza. Como es de esperarse, en una materia de tanta sensibilidad social como es la educación, el asunto de cuál es la dosis de Estado necesaria y cuál es la dosis de mercado posible, resulta en acalorados debates que requieren lograr consensos en lo esencial.</p> <p>El proyecto de ley defiende una tesis eminentemente mercado-céntrica, y construye sobre la premisa de que toda oferta educativa pública no solo es deficiente por naturaleza, sino que no cuenta del todo con posibilidades de mejora. En consecuencia, halla en la oferta de establecimientos privados una especie de mágica cura de toda deficiencia de calidad, donde la sola naturaleza privada resulta virtud suficiente.</p> <p>El presente informe de ponencia se aparta de tales ideas. Por un lado, considera que la oferta educativa pública es el mejor proyecto social a cargo del Estado, con los mejores efectos redistributivos en el largo plazo. Por esa condición, debe ser mejorada y fortalecida por todos los medios al alcance del propio Estado. Sin duda, la oferta educativa pública presenta muchas y graves deficiencias, y no solo de calidad. Pero esta condición exige otro tipo de repuestas por parte del Estado, en el marco de una política social integral y de fortalecimiento de la oferta de bienes públicos a su cargo. Las deficiencias, por más que sean protuberantes, no pueden ser el pretexto para incurrir en los incommensurables costos sociales que acarrearía el desmantelamiento de la educación pública en Colombia.</p>	<p>El proyecto adolece de inconveniencia por ese motivo: porque propone que aquello que debe asumir el Estado como parte del contrato social, sea delegado en privados bajo condiciones gaseosas. Las deficiencias en la calidad educativa del sistema público colombiano, exigen la búsqueda de estrategias para su fortalecimiento y la construcción de una cultura de la calidad en la educación; por medio de planes de mejoramiento viables, alimentados por métricas e indicadores de calidad adecuados.</p> <p>En su espíritu, el proyecto de ley propone un desmantelamiento del Estado por medio de una privatización <i>de facto</i> del sistema público de educación preescolar, básica y media, lo cual constituye un camino contrario al Estado Social de Derecho que estableció la Constitución Política de 1991.</p> <p>Finalmente, no hay ninguna garantía de que la oferta privada, por el solo hecho de serlo, conduzca necesariamente a una mejor calidad. Ni hay garantías de que los privados que, en dado caso, contraten los entes territoriales, cuenten con condiciones para una mejor calidad. La calidad, tanto en lo público como en lo privado, dependerá de muchas variables, pero especialmente de cuánto se está dispuesto a invertir para lograr un nivel alto nivel de calidad determinado. Sin importar si se trata de oferta educativa pública o privada, la calidad cuesta. Y cuesta mucho más entre más alta. En un esquema de contratación de privados la calidad estará, necesariamente, limitada por cuánto estén dispuestos a pagar los entes territoriales y por las condiciones económicas generales del entorno. El solo hecho de poner la actividad en manos privadas, no da garantías de mejoramiento alguno. Por lo tanto, renunciar a las capacidades de la oferta pública para preferir contratar con privados, si bien no debe descartarse del todo y debe permanecer como una alternativa viable, no asegura de manera general la calidad educativa para nuestros niños, niñas y adolescentes.</p>

**6. PROPOSICIÓN**

En virtud del presente informe de ponencia, solicito a la Honorable Comisión Sexta del Senado de la República **ARCHIVAR** el Proyecto de ley N° 021 de 2021 Senado "Por el cual se modifica el artículo 27 de la ley 715 de 2001, garantizando la cobertura y calidad del servicio educativo en el país".

De los Honorables Senadores:

  
**IVÁN DARIÓ AGUDELO ZAPATA**  
 Senador de la República  
 Ponente

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 157 DE 2021 SENADO Y 101 DE 2020 CÁMARA**

*por medio del cual se establecen medidas de corresponsabilidad, para garantizar a los niños, niñas y a los adolescentes el derecho a la educación.*

<p>Bogotá, D.C.; 13 de junio de 2022</p> <p>Honorable Senador  <b>CARLOS ANDRÉS TRUJILLO GONZÁLEZ</b>                  Presidente                  Comisión Sexta Constitucional Permanente                  Senado de la República</p> <p><b>ASUNTO:</b> Informe de ponencia para primer debate de Senado al Proyecto de ley N° 157 de 2021 Senado y 101 de 2020 Cámara "Por medio del cual se establecen medidas de corresponsabilidad, para garantizar a los niños, niñas y a los adolescentes el derecho a la educación".</p> <p>Respetado Señor Presidente:</p> <p>En cumplimiento de la honrosa designación de la Mesa Directiva, y conforme a lo establecido en la Ley 5 de 1992, atentamente me permito rendir informe de ponencia para primer debate de Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, del proyecto de ley de la referencia. Con toda atención, presento a continuación, el respectivo informe.</p>	<p align="center"><b>CONTENIDOS DEL INFORME DE PONENCIA</b></p> <p>1. ORIGEN DEL PROYECTO..... 3</p> <p>2. ANTECEDENTES..... 3</p> <p>3. OBJETO DEL PROYECTO ..... 3</p> <p>4. CONTENIDO DEL PROYECTO ..... 3</p> <p>5. CONSIDERACIONES RESPECTO AL TEXTO..... 9</p> <p>6. CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL..... 11</p> <p>    6.1. Comentarios sobre el artículo 4..... 11</p> <p>    6.2. Acciones de fomento y promoción social que adelanta el MEN ..... 12</p> <p>    6.3. Consideraciones sobre el artículo 5..... 13</p> <p>    6.4. Sistema de Información para el Monitoreo, la Prevención y el Análisis de la Deserción Escolar (SIMPADE)..... 14</p> <p>    6.5. Consideraciones fiscales ..... 15</p> <p>    6.6. Consideraciones finales ..... 19</p> <p>7. PROPOSICIÓN..... 20</p>
--	---

<p><b>1. ORIGEN DEL PROYECTO</b></p> <p>El Proyecto de Ley es de iniciativa congresional, de autoría de los Honorables Representantes a la Cámara Oscar Hernán Sánchez León, José Luis Correa López, Harry Giovanni González García, Rodrigo Arturo Rojas Lara y Hernán Gustavo Estupiñán Calvache.</p> <p><b>2. ANTECEDENTES</b></p> <p>La iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 20 de julio de 2020. Fue asignada para su consideración y estudio a la Comisión VI de la Cámara de Representantes, la cual designó como ponentes a las Honorables Representantes Martha Patricia Villalba Hodwalker y Karina Estefanía Rojano Palacio. El proyecto fue aprobado en primer debate de Comisión el 5 de octubre de 2020, y en segundo debate de Plenaria el 3 de agosto de 2021. Se le dio traslado a la Comisión VI de Senado el pasado 20 de agosto de 2021, siendo designado como ponente el Senador Iván Darío Agudelo Zapata.</p> <p><b>3. OBJETO DEL PROYECTO</b></p> <p>El proyecto de ley tiene por objeto establecer medidas de corresponsabilidad, para garantizar a los niños, niñas y a los adolescentes del país el derecho a la educación y propiciar el cumplimiento de los deberes y las obligaciones de los padres de familia, los tutores o cuidadores a cargo de los menores de edad.</p> <p><b>4. CONTENIDO DEL PROYECTO</b></p> <p>La propuesta aprobada por la Honorable Cámara de Representantes, consta del respectivo título y de doce (12) artículos incluyendo el de notas de vigencia; ocho de ellos (8) se encuentran numerados, mientras que otros cuatro (4) figuran como "artículos nuevos" sin numeración. Así consta en el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, publicado en la Gaceta del Congreso 1322 de 2021.</p>	<p><b>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY N° 101 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE CORRESPONSABILIDAD, PARA GARANTIZAR A LOS NIÑOS, NIÑAS Y A LOS ADOLESCENTES EL DERECHO A LA EDUCACIÓN"</b></p> <p><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1°. Objetivo.</b> Las disposiciones previstas en esta ley, tiene por objeto establecer medidas de corresponsabilidad, para garantizar a los niños, niñas y a los adolescentes del país el derecho a la educación, así mismo, propiciar el cumplimiento de los deberes y las obligaciones de los padres de familia, los tutores o cuidadores a cargo de los menores de edad.</p> <p><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO:</b> Las disposiciones contempladas en esta ley entrarán a regir una vez superada la pandemia ocasionada por el COVID 19.</p> <p><b>Artículo 2°. Ámbito de aplicación.</b> La presente ley se aplicará a todos los padres y madres de familia y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en edad de escolaridad, que se encuentren en el territorio nacional matriculados en una institución educativa pública o privada y que no garanticen su asistencia a dichas instituciones.</p> <p><b>Artículo 3°. Definiciones:</b></p> <p><b>Ausentismo Escolar:</b> Para efectos de esta ley se entiende ausentismo escolar como la ausencia ocasional, temporal, permanente o definitiva no justificada, de un niño, niña o adolescente al establecimiento educativo. Se considera también como ausentismo escolar el hecho que una persona, en edad comprendida entre los cinco y dieciséis años, no este escolarizado en ningún establecimiento educativo. Sin perjuicio de la excepción descrita en el parágrafo 4 del artículo 4 de la presente ley.</p>
<p><b>Ausencia ocasional:</b> Para efectos de esta ley se entiende ausencia ocasional, la inasistencia no justificada por más de tres (3) días consecutivos del calendario escolar.</p> <p><b>Ausencia temporal:</b> Para efectos de esta ley se entiende ausencia temporal, la inasistencia no justificada, al establecimiento educativo de un niño, niña o adolescente por treinta (30) días consecutivos del calendario escolar.</p> <p><b>Ausencia permanente:</b> Para efectos de esta ley se entiende por ausencia permanente, cuando un niño, niña o adolescente se retira del establecimiento educativo en el transcurso del año lectivo según el seguimiento mensual de estudiantes retirados que realiza el Ministerio de Educación Nacional.</p> <p><b>Ausencia definitiva:</b> Para efectos de esta ley se entiende ausencia definitiva, cuando un niño, niña o adolescente no se matricula, habiéndolo estado en el año inmediatamente anterior.</p> <p><b>Parágrafo Transitorio.</b> El Ministerio de Educación, reglamentara en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley lo pertinente al sector, los lineamientos y las estrategias de divulgación de las medidas de corresponsabilidad de las que trata esta Ley, teniendo en cuenta estas definiciones para armonizarlas con los estándares nacionales e internacionales vigentes en la materia, y de acuerdo a la diversidad de características sociales, demográficas y geográficas en todo el territorio nacional.</p> <p><b>Artículo 4°. Sanciones por consentir la inasistencia.</b> Los padres y madres de familia, y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en edad de escolaridad, que permitan, consientan o incentiven la ausencia ocasional, no justificada, incurrirán una amonestación por parte de la Dirección educativa, en la cual se hará una advertencia sobre las consecuencias por repetición de la falta.</p> <p>Los padres y madres de familia y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en edad de escolaridad, que permitan, consientan o incentiven la ausencia temporal no justificada, incurrirán en una sanción de carácter pedagógica, la cual consistirá en la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia en la misma institución educativa.</p>	<p>Los padres y madres de familia, y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en edad de escolaridad, que permitan, consientan o incentiven la ausencia permanente no justificada, incurrirán en multa de seis (6) salarios mínimos diarios legales vigentes (SMDLV).</p> <p>Los padres y madres de familia y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en edad de escolaridad, que de manera injustificada no los inscriban y/o matriculen en el sistema escolar incurrirán en multa de ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (SMDLV).</p> <p>Se exceptúa de lo anterior las causales por caso fortuito o fuerza mayor, previo a la observancia del debido proceso.</p> <p><b>Parágrafo Primero.</b> Las instituciones educativas, la Secretaría de Educación correspondiente o las autoridades competentes impondrán las sanciones previstas en la presente Ley, garantizando el debido proceso. En caso de mora o no pago, se aplicarán las disposiciones establecidas en la Ley 1801 de 2016.</p> <p><b>Parágrafo Segundo.</b> Cuando se presenten dos sanciones o más por la ausencia ocasional no justificada, la institución educativa remitirá el caso a la Secretaría de Educación del respectivo territorio, para que se realice el respectivo seguimiento. En el caso de ausencia temporal, permanente o definitiva las secretarías de educación del respectivo territorio remitirán de inmediato el caso al Instituto de Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, para que se realice el respectivo seguimiento.</p> <p><b>Parágrafo Tercero.</b> Siempre que la institución educativa identifique que las causas de ausentismo rebasan la órbita de control de la familia del menor de edad afectado se debe activar una ruta de atención interinstitucional entre Secretaría de Educación e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en los términos previstos en el presente artículo y de conformidad con los artículos 6 y 7 de la presente ley. Se deberá activar el proceso de restablecimiento de derechos en favor del menor de edad afectado, siempre que haya lugar.</p> <p><b>Parágrafo cuarto.</b> Están exentos de las disposiciones previstas en la presente Ley, los padres y madres de familia, y cuidadores a cargo de los niños, niñas y adolescentes en edad de escolaridad, que estén vinculados a programas de</p>

<p>educación alternativa. Del mismo modo, se respetará la formación basada en situaciones étnicas, religiosas, o similares.</p> <p><b>Artículo 5°.</b> Los recursos obtenidos por incurrir en cualquiera de los comportamientos mencionados en el artículo cuarto (4), se destinarán a las Secretarías de Educación de cada municipio o distrito en una cuenta especial que no hará unidad de caja con otros recursos. Los dineros obtenidos por este concepto tendrán por única finalidad fortalecer la calidad educativa en las instituciones educativas.</p> <p><b>Parágrafo Transitorio.</b> Durante el primer año de vigencia de la presente ley, todas las sanciones previstas en el artículo 4 serán de carácter pedagógico. Los padres y madres de familia, y cuidadores, de niños, niñas y adolescentes, deberán participar en actividades pedagógicas de convivencia o comunitarias en las instituciones educativas, según disposición de las secretarías de educación competentes.</p> <p><b>Artículo 6°. Responsabilidad de las Instituciones Educativas.</b> Las instituciones educativas públicas y privadas tendrán como responsabilidad:</p> <p>a. Llevar el control riguroso de la asistencia de los niños, las niñas y los adolescentes, así mismo, hacer seguimiento particular y periódico, con los padres y madres de familia, y cuidadores a cargo de los menores, para confirmar la causa de la inasistencia, en conjunto con los niños, niñas o adolescentes que presenten alguna de las ausencias de que trata esta ley, en aras de establecer, las necesidades y soluciones para la continuidad escolar.</p> <p>b. Reportar, a las secretarías de educación y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para que activen una ruta de acción cuando los niños, las niñas y los adolescentes, presenten ausencia ocasional, temporal, permanente o definitiva no justificada, al centro educativo, para atender las causas que dieron lugar a la ausencia o absentismo.</p> <p>c. socializar a la comunidad educativa las medidas contempladas en la presente ley y promover un acompañamiento diferencial a padres y madres de familia, y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en edad escolar que se encuentran en</p>	<p>absentismo escolar por dificultades familiares, económicas, demográficas y de conectividad.</p> <p>d. Hacer el seguimiento y registro de las diferentes variables de deserción escolar y reportarlas anualmente a las secretarías de educación del ente territorial competente, con el objetivo de establecer políticas públicas focalizadas en las necesidades de cada territorio.</p> <p><b>Artículo 7°. Responsabilidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.</b> El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tendrá la obligación de iniciar proceso y seguimiento a los padres y madres de familia, y cuidadores a cargo de los niños, niñas y adolescentes y activar el proceso de restablecimiento de derechos en favor del menor de edad, en atención a lo previsto en el artículo cuarto (4) de la presente Ley, y obrará en razón a lo contemplado por la Ley 7 de 1979.</p> <p><b>Artículo Nuevo. Sistema de Alertas Tempranas.</b> Crease el sistema nacional de alertas tempranas de absentismo escolar, el cual tendrá como objetivo garantizar a los niños, niñas y a los adolescentes del país el derecho a la educación mediante la intervención oportuna, eficaz y pertinente de las todas las autoridades gubernamentales competentes y del gobierno escolar, para evitar, enfrentar y erradicar la abstención escolar.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Educación Nacional reglamentará la materia dentro de los 6 meses posteriores de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p><b>Artículo Nuevo. Evaluación y seguimiento.</b> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación y en conjunto con la Contraloría General de la República y las Secretarías de Educación del orden departamental, municipal y distrital, luego de tres (3) años de implementación de la presente ley deberá en el término de un año, y por una sola vez realizar una evaluación de la implementación y resultados de la presente ley. Para ello, se analizarán si hubo disminución de la deserción escolar, el monto de recaudo y adecuado uso de los dineros a que se refiere el artículo 4. Los resultados de la evaluación serán presentados al Congreso de la República.</p>
<p><b>Artículo Nuevo.</b> El Ministerio de Educación Nacional en el término de seis (6) meses reglamentará el procedimiento por medio del cual los padres y madres de familia y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en edad de escolaridad puedan evidenciar las circunstancias que les impiden garantizar el derecho a la educación de los menores.</p> <p><b>Artículo Nuevo. Responsabilidad de las Secretarías de educación.</b> Las Secretarías de educación en coadyuvancia con las Instituciones educativas facilitarán y garantizarán el acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, teniendo en cuenta las condiciones sociales, económicas, demográficas y de conectividad del territorio.</p> <p><b>Parágrafo Primero.</b> Con el objetivo de buscar el retorno al sistema educativo de los niños, las niñas y los adolescentes en edad de escolaridad, las Secretarías de Educación de las entidades territoriales deberán desarrollar estrategias para la búsqueda activa de quienes desertaron de sus instituciones educativas como resultado del cierre de la educación presencial durante la pandemia por COVID -19. Para esto las Secretarías contarán con un plazo de seis (6) meses luego de la aprobación de la presente Ley, para los casos de deserción que se hayan presentado hasta ese momento y de tres (3) meses una vez finalizada la emergencia sanitaria.</p> <p><b>Artículo 8°. Vigencia y derogatoria.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.</p> <p><b>5. CONSIDERACIONES RESPECTO AL TEXTO</b></p> <p>Por medio del presente informe de ponencia, y desde los valores de las ideas liberales y desde su historia en el país, se considera irrazonable y desproporcionado sancionar en las condiciones que se proponen, sin que de por medio se tenga una política pública orientada a mitigar el problema del ausentismo en las aulas de clase, enmarcada dentro de la política social del Estado.</p>	<p>Se comparte plenamente la preocupación expresada por los fines del proyecto, en cuanto a la necesidad de garantizar el acceso y la permanencia en la educación a todas las niñas, niños, adolescentes del país, hasta lograr trayectorias educativas completas. Sin embargo, se destaca de manera enfática la falta de correspondencia entre estos fines, y los medios propuestos para alcanzarlos, sustentados en medidas punitivas orientadas a sancionar conductas que entrañan realidades sociales muy complejas y diversas, que distan mucho de un comportamiento ciudadano que pueda ser disuadido de manera efectiva por medio de la imposición de sanciones económicas.</p> <p>Bajo las condiciones sociales que vive el país, estos medios no corresponden a las mejores estrategias para evitar efectivamente los fenómenos de la deserción escolar y la desescolarización. En cambio, desarrollan una concepción de “Estado castigador” que persigue a sus ciudadanos para sancionarlos por cometer faltas que, tratándose de ausentismo escolar, en la gruesa mayoría de los casos, hallan su raíz en vulnerabilidades sociales que expresan fallas del propio Estado y su escasa presencia en numerosas zonas y comunidades. Resulta entonces, impropio, que se pase por alto el abordaje a fondo de las condiciones estructurales y de base que se hallan detrás de esta problemática, a la vez que no resulta plausible justificarla en mero descuido o falta de interés, de responsabilidad o de compromiso por parte de los padres, tutores o cuidadores.</p> <p>Si el Estado se halla ausente de amplias extensiones del territorio nacional, y no logra llevar aquella oferta de bienes y servicios públicos necesaria para una garantía integral de derechos, no es conveniente que genere cargas pecuniarias y sanciones a sus ciudadanos cuando persiste una extendida imposibilidad material de cumplir con ciertos deberes.</p> <p>Por esta razón, el presente informe de ponencia propone el archivo del proyecto, exhortando a sus autores a abordar de manera distinta el problema del ausentismo escolar y la desescolarización; abandonando el enfoque sancionatorio, y prefiriendo desarrollar una concepción de Estado de bienestar, garantista y promotor de comportamientos socialmente edificantes en todo aquello que tenga que ver con la educación de nuestros niños, niñas y adolescentes.</p> <p>En particular, se identifica muy necesario que el abordaje riguroso de los fenómenos de ausentismo escolar, deserción y desescolarización, se dé en el marco de la política social del Estado, asistiendo de manera económica y social a las familias colombianas más vulnerables – que son el núcleo de estas problemáticas – dotándolas así de las</p>

<p>condiciones que les permitan cumplir su papel a la hora de garantizar el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes, e identificando de manera holística la compleja realidad social detrás de las circunstancias que lo impiden.</p> <p>Finalmente, sanciones como las que se proponen, cargan a los ciudadanos y a las familias, sin que existan suficientes pruebas documentadas que den soporte al hecho de que medidas de esa naturaleza, efectivamente incidan en mejores garantías de permanencia escolar. Estudios especializados resultan un insumo imprescindible para la producción legislativa, y más tratándose de disposiciones de carácter sancionatorio.</p> <p><b>6. CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL</b></p> <p>El Ministerio de Educación Nacional, luego de confirmar su competencia en las materias abordadas en el proyecto, expresó importantes observaciones respecto a esta iniciativa.</p> <p><b>6.1. Comentarios sobre el artículo 4</b></p> <p>Llama la atención el Ministerio sobre el término "Dirección educativa", dependencia que no se encuentra establecida en el sector educativo, siendo importante se defina si la amonestación de que trata este artículo quedará como competencia adicional de las Secretarías de Educación Certificadas, quienes son los responsables de organizar la oferta educativa para efectos de la prestación del servicio. Más que un ajuste de redacción, se encuentra que esto corresponde a una acción de ejecución de política pública, que como ya se dijo, debe madurarse en su formulación, pero que además implica carga operativa para las Secretarías, sin que sea claro si cuentan con la capacidad para gestionar lo que la disposición propuesta implica. Cualquier ajuste en la carga operativa de las Secretarías tendrá, necesariamente impactos fiscales y administrativos que deben ser considerados con mucha mayor profundidad.</p> <p>Anota el Ministerio que, dadas las diferentes condiciones y dimensiones asociadas al fenómeno de deserción escolar, que se incluyen en la exposición de motivos del proyecto de Ley, las sanciones que se pretenden imponer para quienes no garanticen la permanencia regular y constante en el sistema educativo de los niños, niñas y adolescentes bajo su cuidado, pueden desbordar la capacidad económica de las familias y de las comunidades más vulnerables; siendo tales sanciones un medio, en general, inapropiado para lograr el fin perseguido por el proyecto.</p>	<p>Destaca el Ministerio que el capítulo IV de la Ley 1098 de 2006, "Código de infancia y adolescencia", ya establece un procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos que pueden adelantar las Defensorías de Familia a fin de prevenir, proteger y reestablecer los derechos vulnerados de los niños, niñas o adolescentes.</p> <p>A esto, cabe agregar que cualquier nueva sanción que el Legislativo disponga en ejercicio de su libertad de configuración, deberá satisfacer requisitos constitucionales relacionados con principios como tipicidad, debido proceso, segunda instancia, entre otros del resorte de las garantías constitucionales; garantías que para ser efectivamente ofrecidas, implicarán nuevas e importantes cargas operativas y fiscales para los agentes del Estado.</p> <p><b>6.2. Acciones de fomento y promoción social que adelanta el MEN</b></p> <p>En la actualidad, el Ministerio de Educación Nacional ya avanza en la definición de un procedimiento en el marco de la ruta de acceso y permanencia que se encamina a permitirle a padres de familia y cuidadores demostrar con evidencias las condiciones de fuerza mayor o caso fortuito que impiden la garantía del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Esta ruta de acceso y permanencia es la apuesta del MEN para identificar, planear y promover la implementación de estrategias de permanencia que atiendan las necesidades específicas de la población escolar; así entonces, conscientes de la emergencia sanitaria derivada del COVID-19, el MEN ha trabajado de manera articulada con las entidades e instituciones del sector, y como resultado se ha obtenido el compromiso y la solidaridad de todos para garantizar el derecho a la educación, en condiciones óptimas donde prevalezca la salud de los niños, las niñas y los jóvenes y en general de la comunidad educativa.</p> <p>Las trayectorias educativas tienen lugar en escenarios diversos que comprometen a la familia, a la comunidad y al Estado, este último en los escenarios regulados en donde se brinda la oferta intencionada, planificada y reglada del servicio educativo. Así las cosas, lograr la trayectoria educativa de los niños, niñas y adolescentes significa, garantizar que esta población pueda disponer y acceder con oportunidad y de manera armónica al nivel educativo que les corresponde; participar con continuidad en los procesos pedagógicos y experiencias educativas relevantes que allí se agencian considerando sus características, intereses, potencialidades y contextos para estimular su facultad de aprendizaje.</p>
<p>Según reporta el Ministerio, se tiene que en educación preescolar, básica y media la matrícula en 2019 cerró en 10.159.214 niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos con un incremento en 54.517 estudiantes respecto a 2018 (0,54%). Desde el año 2012 hasta el año 2018 se observa una caída continua en el número de esta matrícula, asociada a factores sociodemográficos, depuración del registro en el Sistema de Matrícula SIMAT y deserción escolar. La tasa de deserción intra anual oficial para 2019 cerró en 3,13%. Es así como el censo 2018 evidencia que las proyecciones de población venían sobreestimando la población en edad escolar en más de 1 millón de personas. En el año 2020 la matrícula de acuerdo con la información preliminar con que se cuenta hasta el momento ha mantenido ritmo positivo de crecimiento, con un incremento acumulado de 6,5% entre febrero y noviembre.</p> <p>Por lo tanto, con el objetivo de prevenir y mitigar los riesgos de deserción, en un trabajo mancomunado con las Entidades Territoriales Certificadas en educación (ETC), el MEN ha desarrollado una estrategia de permanencia escolar, incluso pertinente al contexto de la emergencia sanitaria, que se componen de tres ejes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Búsqueda activa y Matrícula</li> <li>Fortalecimiento de las estrategias de permanencia escolar y</li> <li>Gestión territorial y planes de permanencia,</li> </ol> <p>En referencia a estos ejes, el Ministerio de Educación Nacional considera desproporcionado sancionar en las condiciones que considera el proyecto, recomendando considerar alternativas de sanciones restaurativas, precisamente enfocadas en el contexto educativo y los sanos fines que persigue el proyecto de ley.</p> <p><b>6.3. Consideraciones sobre el artículo 5</b></p> <p>Resalta el Ministerio que el artículo, como está propuesto, desconoce los principios presupuestales dentro de los cuales se encuentra el de unidad de caja que establece que las apropiaciones que se autorizan en el presupuesto, se deben asumir con las rentas y recursos. En virtud de este principio, los municipios tienen con una cuenta única municipal que contiene todos los ingresos (rentas y recursos), con la excepción de los recursos provenientes del SGP, de la salud, y los destinados al régimen subsidiado, que deben ser administrados por medio de cuentas especiales, separadas de las demás rentas de la entidad territorial. De esta manera, todas las rentas y recursos del municipio deben estar contenidos en una cuenta única municipal.</p>	<p>De igual manera, se ha de tener presente que el principio de unidad de caja se define como aquel por el cual el recaudo de todas las rentas y recursos de capital, se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general del municipio o del departamento. Quiere decir que todos los ingresos, sin importar su origen, se incluyen en una sola cuenta única de la entidad territorial, con la cual se pueden pagar todos los gastos autorizados en el presupuesto.</p> <p>Por lo anterior, la creación de una renta específica va en contravía de los principios presupuestales, en detrimento de las leyes de presupuesto, la autonomía territorial y todas las erogaciones que demanda el funcionamiento de la entidad territorial al verse afectadas con una destinación específica como la propuesta.</p> <p><b>6.4. Sistema de Información para el Monitoreo, la Prevención y el Análisis de la Deserción Escolar (SIMPAD E)</b></p> <p>El MEN consolida de forma mensual la información de matrícula reportada por los rectores o directores de establecimientos educativos públicos y privados. A través de este procedimiento se identifica a los estudiantes retirados, lo que permite una estimación preliminar de deserción que se corrobora al final de cada vigencia. Estos mismos rectores o directores complementan la caracterización de los estudiantes en el Sistema de Información para el Monitoreo, la Prevención y el Análisis de la Deserción Escolar (SIMPAD E), con el objetivo de identificar riesgos de deserción y establecer políticas focalizadas de acuerdo con las necesidades de cada territorio.</p> <p>El SIMPADE es un aplicativo informático con acceso web que permite a los rectores/directores, secretarios de educación y Ministerio de Educación Nacional contar con alertas sobre la población con mayor riesgo de deserción. Se trata de un sistema predictivo que involucra un índice de riesgo de deserción para cada uno de los estudiantes, calculado a partir de un modelo estadístico, y con resultados de fácil interpretación para el diseño e implementación de estrategias que promuevan la permanencia escolar y la identificación de la población que demanda mayores apoyos institucionales.</p> <p>Por lo tanto, existe ya un sistema con el propósito de monitorear, prevenir y analizar las causas de Deserción Escolar. Este sistema permite la identificación de la población en riesgo y brinda alertas para las instituciones, secretarías de educación y MEN. Para cualificar este proceso y contar con más información que permita enriquecer los modelos</p>

<p>predictivos, el Ministerio estableció un servicio en línea con el Departamento Administrativo de Prosperidad Social y proyecta establecer servicios similares con otras entidades.</p> <p>De esta forma, no se requiere un sistema adicional como el que considera el proyecto, sino que se requiere fortalecer las herramientas actuales, dentro de las cuales el SIMPADE constituye una importante herramienta.</p> <p><b>6.5. Consideraciones fiscales</b></p> <p>En materia fiscal, actualmente en la asignación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), aquellos destinados a la Educación pueden ser usados por las entidades territoriales certificadas para gastos prioritarios asociados a la prestación del servicio educativo. En los datos de matrícula reportados por los rectores y directores rurales que se extraen del SIMAT, se tienen en cuenta los estudiantes caracterizados como 'retirados' para identificar las ausencias permanentes y definitivas que ocasionaron deserción, con el objeto de descontar de la asignación del SGP los recursos que no fueron utilizados para los fines que fueron asignados inicialmente, esto es, prestar el servicio educativo durante todo el calendario escolar.</p> <p>En la actualidad la información de estudiantes 'retirados' se complementa con la reportada por los rectores y directores rurales en el sistema de información para el monitoreo, la prevención y el análisis de la deserción escolar (SIMPAGE) para identificar riesgos de deserción y focalizar estrategias según necesidades de cada territorio.</p> <p>Por lo anterior, el Ministerio no estima conveniente que se realicen los ajustes y desarrollos en el Sistema de matrícula SIMAT para reportar las ausencias ocasionales, temporales y definitivas de los estudiantes, de la manera sugerida en el artículo 3 del proyecto, ni la creación de un sistema de alertas tempranas propuesta en un artículo nuevo.</p> <p>En virtud que ya existen dos sistemas de información que más allá de monitorear estudiantes retirados, ausencias ocasionales, temporales y definitivas de los estudiantes, permiten definir las causas de la deserción escolar para analizar y prevenir las mismas, se generaría duplicidad de gastos para el mismo fin.</p> <p>Por otra parte, el sector educativo no ha contemplado la creación de sanciones (multas) a los padres de familia, tutores o cuidadores a cargo de estudiantes menores de edad</p>	<p>que consientan su ausencia permanente no justificada a las aulas o que de manera injustificada no los matriculen en el sistema escolar, en parte porque en la normatividad que regula el sector, la creación de sanciones como las que propone el proyecto de ley no es una de las competencias asignadas a la Nación (Ministerio de Educación Nacional) ni a las ETC.</p> <p>La creación de la competencia adicional sugerida en el artículo 6 de la iniciativa a las secretarías de educación de las ETC, responsables de organizar la oferta educativa para garantizar la prestación del servicio, además de inconveniente porque no evita la deserción y desescolarización ni estimula la permanencia de estos estudiantes en el sector, generaría una serie de gastos adicionales que no han sido calculados ni contemplados en las nóminas ni en otros gastos del sector que se financian con cargo al SGP.</p> <p>En el artículo 5 de la iniciativa se establece que los recursos obtenidos de las multas que se les cobren a padres de familia, tutores o cuidadores a cargo de estudiantes menores de edad que consientan su ausencia permanente no justificada a las aulas o que de manera injustificada no los matriculen en el sistema escolar, se destinarán a las Secretarías de Educación de cada municipio o distrito para fortalecer la calidad educativa en sus instituciones educativas, en una cuenta especial que no hará unidad de caja con otros recursos. Esta propuesta también generaría una serie de gastos adicionales desconocidos, los cuales no han sido analizados, calculados ni contemplados.</p> <p>Al respecto, el Ministerio de Educación nacional ha sido vehemente en aclarar que no es uno de los propósitos del sector encontrar como nueva fuente de financiación de la calidad educativa, multas como las que se proponen en esta iniciativa para los padres de familia, tutores o cuidadores a cargo de estudiantes menores de edad que consientan su ausencia permanente no justificada a las aulas o que de manera injustificada no los matriculen en el sistema escolar.</p> <p>Es importante mencionar que en la actualidad el sector se encuentra participando en una comisión de alto nivel con la cual se espera mejorar de manera progresiva la asignación de los recursos de la participación de educación del Sistema General de Participaciones, la cual se espera que redunde en mejoras a la asignación de recursos para financiar calidad educativa.</p>
<p>Una limitación frente a la financiación de la implementación de las propuestas del Proyecto de Ley es que ni en su articulado ni en su justificación incorpora un análisis del impacto fiscal que contenga elementos básicos que permitan definir costos y gastos en recursos humanos, físicos y financieros requeridos para financiar los costos de aparato estatal requerido para aplicar las sanciones consideradas.</p> <p>No obstante, sin contar con cálculos precisos de los costos de la implementación de lo propuesto en el Proyecto de Ley, el Ministerio de Educación Nacional declara identificar un profundo impacto fiscal. El proyecto tampoco incorpora un análisis del impacto fiscal sobre la administración del servicio educativo, ya que la inclusión de temas específicos sobre sistemas de información es un trabajo altamente especializado que genera costos, que impactaría el presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión del sistema educativo en general; el de las entidades territoriales certificadas en educación, el de las instituciones educativas y el del propio Ministerio.</p> <p>Para financiar un proyecto de esta naturaleza en las instituciones educativas públicas que prestan el servicio en educación preescolar, básica y media, es necesario tener en cuenta que, en virtud de la Ley 715 de 2001, la fuente de financiación de la prestación del servicio educativo para las entidades territoriales certificadas en educación, las cuales están a cargo de dichas instituciones, es la participación de educación del SGP. En ese orden de ideas, la normatividad del sector exige que las líneas de acción de las disposiciones propuestas que se relacionen con ajustes a sistemas de información, deberían financiarse principalmente con cargo a dicha fuente.</p> <p>En la actualidad, la participación del sector educación en el SGP financia la nómina docente, directiva docente, y del personal administrativo del sector, el costo de la contratación de la prestación del servicio educativo con terceros, los gastos administrativos y algunas acciones para mejoramiento de la calidad que las entidades definan apalancar. El Proyecto de Ley no contempla ni menciona los costos asociados a los recursos humanos, físicos y financieros requeridos para financiar las actividades referidas en el mismo y actualmente el SGP no cuenta con disponibilidad de recursos para financiar gastos como los mencionados, por lo que las Secretarías de Educación de las 96 ETC del país deberían hacer uso de las asignaciones de cada vigencia para implementar la estrategia.</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional advierte que esto implicaría desfinanciar el costo básico de la prestación del servicio público educativo para los niveles mencionados y en condiciones de universalidad y gratuidad. El presupuesto asignado al sector educativo</p>	<p>durante las últimas vigencias ha mantenido una senda de aumento progresivo para atender los compromisos del sector, configurándose como el más alto de la historia de Colombia por tercer año consecutivo. No obstante, es necesario resaltar que derivadas de las inflexibilidades antes mencionadas en el mismo, se presentan restricciones a la financiación de los gastos que se esperan del sector para los niveles de educación preescolar, básica y media, por lo cual no es posible generar gastos adicionales con cargo a la fuente con la que dichos gastos naturalmente deben financiarse.</p> <p>El presupuesto de rentas y recursos de capital y las apropiaciones revisadas, aprobadas y programadas por el Congreso de la República para el Ministerio de Educación Nacional incluye gastos de funcionamiento e inversión del sector para todos los niveles educativos en el sector público, de los cuales cerca del 90% corresponden a transferencias de orden legal y constitucional, por lo cual la mayor parte del presupuesto para el Sector Educación es inflexible, es decir, que contiene gastos cuya fuente de financiación no puede destinarse para otros fines diferentes a las erogaciones que le ordena la Constitución Política y las normas que regulan el sector, así como para los proyectos de inversión asociados al Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>En cuanto a técnica presupuestal, una vez revisado el Proyecto de Ley, el Ministerio de Educación Nacional observó que éste no incluye un análisis del impacto fiscal que permita inferir la fuente de financiación de las actividades propuestas que demanden un cálculo presupuestal. Se echa de menos la cuantificación de los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de dicho costo, en cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal de los que tratan el artículo 334 de la Constitución Política y el artículo 7 de la Ley 819 de 2013.</p> <p>Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-502 de 2007 indicó que los informes de impacto fiscal "constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República (...)".</p> <p>En ese contexto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-315 de 2008 concluyó que: "un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas".</p>

Hubiera sido ideal que la Cámara de Representantes hubiera aprobado el proyecto en dos debates de Comisión y Plenaria, contando con concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues en los términos de la Sentencia C-490 de 2011: “Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno”.

#### 6.6. Consideraciones finales

El proyecto de ley examinado, en sus artículos 3, 4, 5 y 6 establece acciones asociadas a medidas de corresponsabilidad (sanciones pecuniarias) a los padres de familia, tutores o cuidadores a cargo de estudiantes menores de edad que permitan, consientan o incentiven la ausencia ocasional no justificada de los niños y jóvenes en las aulas, con el objeto de garantizar su derecho a la educación y propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas a cargo de dichos menores. Establece 6 meses de plazo para que el Ministerio de Educación Ministerio reglamente lineamientos y estrategias de divulgación de las medidas de corresponsabilidad incluida en la iniciativa, así como la creación de un sistema de alertas tempranas.

Solicita en su artículo 3 que la Nación reglamente la forma en que serían reportadas las ausencias ocasionales, temporales y definitivas de los estudiantes, lo cual obliga al Ministerio de Educación a adelantar ajustes y desarrollos en el Sistema de matrícula SIMAT, mientras en el artículo 5 se establece que los recursos obtenidos de las multas que se les cobren a los responsables de los estudiantes menores de edad que consientan su ausencia permanente no justificada a las aulas o que de manera injustificada no los matriculen en el sistema escolar, se destinarán a las Secretarías de Educación de cada municipio o distrito para fortalecer la calidad educativa en sus instituciones educativas.

Establecer qué conductas y circunstancias resultan justificadas y cuáles no, resulta condición imprescindible a la hora de establecer un régimen de sanciones por parte del legislador. Este aspecto no es delegable en un reglamento, al tenor del principio de reserva de ley de los Códigos sancionatorios y de los procedimientos administrativos para su aplicación (Artículo 150.2 Constitucional). La indefinición de lo que resulta justificado y lo que no, no logra definir la conducta típica motivo de sanción, lo cual es muy poco

garantista. Esto, constituye uno de los puntos débiles más notorios del proyecto bajo examen.

Finalmente, la formulación del proyecto ha debido considerar los avances del Ministerio de Educación en la identificación de las causas de la deserción escolar, tales como la ruta de acceso y permanencia creada para identificar, planear y promover la implementación de estrategias de permanencia, así como la estrategia de permanencia escolar creada por el Ministerio para que las Entidades Territoriales Certificadas en Educación (ETC) prevengan y mitiguen los riesgos de deserción y sus efectos.

#### 7. PROPOSICIÓN

En virtud del presente informe de ponencia, solicito a la Honorable Comisión Sexta del Senado de la República ARCHIVAR el Proyecto de ley N° 157 de 2021 Senado y 101 de 2020 Cámara “Por medio del cual se establecen medidas de corresponsabilidad, para garantizar a los niños, niñas y a los adolescentes el derecho a la educación”.

De los Honorables Senadores:

  
IVÁN DARIÓ AGUDELO ZAPATA  
Senador de la República  
Ponente

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 374 DE 2022 SENADO, 319 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Biobancos y se regula el funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica biotecnológica y epidemiológica y se dictan otras disposiciones.

#### 3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista  
**NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF**  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8 – 68  
Ciudad



Radicado: 2-2022-024906

Bogotá D.C., 9 de junio de 2022 19:29

Radicado entrada  
No. Expediente 21249/2022/OFI

**Asunto:** Consideraciones al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de Ley No. 374 de 2022 Senado, 319 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Biobancos y se regula el funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica biotecnológica y epidemiológica y se dictan otras disposiciones”.

Respetada Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “Crear el Sistema Nacional de Biobancos, regular la constitución, organización y funcionamiento de los biobancos en Colombia con fines de investigación biomédica y tecnológica para la obtención, utilización, procesamiento, almacenamiento, transporte y cesión de muestras biológicas humanas, sus derivados y muestras relacionadas con la salud humana, así como, su información clínica y biológica asociada, con sujeción a la dignidad e identidad humana, diversidad étnica y cultural del país y los derechos fundamentales de las personas.”.

Para el efecto, la iniciativa consagra disposiciones referentes al almacenamiento, procesamiento, cesión y transporte de muestras biológicas, consentimiento informado para la obtención de muestras biológicas, los usos autorizados de las muestras, las normas relativas a la Inspección, vigilancia y control de los biobancos y la creación del Sistema Nacional de Biobancos y sus respectivas funciones.

Así las cosas, del análisis de la propuesta legislativa se puede advertir que el funcionamiento del Sistema Nacional de Biobancos y las funciones de inspección, vigilancia y control de los mismos plantea la asignación de funciones a los Ministerios de Salud y Protección Social y Ciencia y Tecnología, al Instituto Nacional de Salud (INS) y al INVIMA como

autoridad sanitaria, para lo cual se le ordena al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la asignación de recursos adicionales necesarios para la implementación de las nuevas funciones asignadas (artículo 32).

Al respecto, sea lo primero señalar que, en atención a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019<sup>1</sup>, las modificaciones a los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán afectar programas y servicios esenciales a cargo de la respectiva entidad, y deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo Sector, y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011<sup>2</sup>; para lo cual este Ministerio verificará el cumplimiento de estas condiciones y otorgará la viabilidad presupuestal.

Aunado a lo anterior, el artículo 14 de la Ley 2159 de 2021<sup>3</sup> consagra que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, previo concepto o viabilidad presupuestal de esta Cartera. Y en todo caso, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 397 de 2022<sup>4</sup> y las Directivas Presidenciales al respecto, solo están permitidas las modificaciones de plantas de personal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, únicamente cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad, salvo cuando sean consideradas como prioritarias para el cumplimiento de las metas de Gobierno.

Ahora bien, el numeral 7 del artículo 150 y el artículo 154 de la Constitución Política, establecen:

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

7. **Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica;** reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta. (Subraya y negrilla fuera de texto)

\*ARTÍCULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, **sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150 (...)** (Subraya y negrilla fuera de texto)

De acuerdo con las normas transcritas, los proyectos de ley que se tramiten en el Congreso de la República en materia de estructura administrativa del Estado es de exclusiva potestad del Gobierno Nacional, lo que implica que cualquier iniciativa que se adelante en esa Corporación con dichos fines deberá contar con el aval del Gobierno nacional, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional.

Al respecto, esa Corporación en sentencia C- 251 de 2011<sup>5</sup>, señaló:

“(…) la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones”.

<sup>1</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

<sup>2</sup> Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022.

<sup>4</sup> Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2022 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

<sup>5</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 251 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>6</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<p>Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos<sup>7</sup>. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7<sup>o</sup> del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que la iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior<sup>8</sup>.</p> <p>En ese orden de ideas, en la jurisprudencia de la Corporación se ha explicado que "j) la función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control<sup>9</sup>, así como también regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras (...)" (Negrilla fuera de texto).</p> <p>Por lo anterior, en caso de insistirse en el trámite legislativo de la iniciativa del asunto sin contar con el aval del Gobierno nacional, representado en el Ministerio de Hacienda en materia fiscal, corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.</p> <p>Ahora bien, en relación con la propuesta contemplada en el artículo 32, se solicita su eliminación o ajustarlo en términos de "autorícese", en la medida que esto en cualquier caso es reserva de la Ley Orgánica de Presupuesto, de acuerdo con los artículos 151 y 352 de la Constitución Política: "(...) La Ley Orgánica de Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación", y sobre lo cual la Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente, entre otras, en la sentencia C-652 de 2015, lo siguiente:</p> <p>"5.14. En efecto, como ya ha sido señalado, el artículo 151 de la Carta le atribuye al Congreso de la República la facultad de expedir leyes orgánicas a las cuales se sujetará el ejercicio de la actividad legislativa, autorización que incluye la expedición de normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. La citada disposición, se encuentra en plena correspondencia con el artículo 352 del mismo ordenamiento Superior, que le ordena al Congreso la regulación en la ley orgánica del presupuesto, de lo relacionado a la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, no sólo de la Nación, sino también de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>5.15. En cumplimiento de los mencionados mandatos constitucionales, el Congreso expidió las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Dichas leyes, a su vez, fueron compiladas por el Presidente de la República, con base en las facultades conferidas por el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, en un solo cuerpo normativo, el Decreto 111 de 1996. Dicho decreto es hoy en día el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según lo prevé el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, con arreglo al cual se desarrolló la relación con la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las Entidades Territoriales y los entes descentralizados.</p> <p>(...)</p> <p>5.17. Como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación, "las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las de presupuesto, tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta Corporación deba implicar que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica [la cual] viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de la ley ordinaria".[37]</p> <p><sup>7</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-299 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barrán.</p> <p><sup>8</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.</p> <p><sup>9</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-399 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell.</p>	<p>5.18. En la misma dirección, este Tribunal ha sostenido que, dado su especial rango y jerarquía, "las leyes orgánicas son parámetros del análisis de constitucionalidad en sentido lato, en tanto y en cuanto se trata de normas de naturaleza supra legal que implican un límite a la actuación de las autoridades y al margen de configuración del Congreso. [38]</p> <p>5.19. A este respecto, en la Sentencia C-600A de 1995, recientemente reiterada en la Sentencia C-052 de 2015, la Corte se refirió a las circunstancias que dan lugar a la violación de la reserva de ley orgánica, señalando que la misma se estructura cuando "el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas, pues la Carta distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas". En el mismo fallo, se precisó que dicha violación conlleva un vicio de competencia del Congreso, en el sentido que este órgano no se encuentra facultado para tramitar y aprobar "por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica". (...)</p> <p>Además, de insistirse en el trámite legislativo de este proyecto de ley, cada una de las entidades involucradas tendrían que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo dispone el artículo 39 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), al señalar que cualquier gasto autorizado por Leyes anteriores a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación se incorporarán a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, siempre que correspondan a funciones de órganos del nivel nacional y guarden concordancia con el Plan Nacional de Inversiones.</p> <p>Sobre el gasto generado en leyes preexistentes, la Corte Constitucional, en sentencia C-157 de 1998, precisó que "la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP.)" (Negrilla fuera de texto)</p> <p>Así las cosas, es el Gobierno quien cuenta con la potestad y discrecionalidad de decidir qué gastos ordenados por el Legislativo serán incluidos en el respectivo Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación (PGN).</p> <p>De conformidad con lo anterior, la facultad del Gobierno de incorporar las partidas autorizadas en el Proyecto de Ley del PGN, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y prioridades del Gobierno, no puede ser impuesto, ni exigido por el Congreso de la República. Sobre este aspecto, la Honorable Corte Constitucional también ha expresado<sup>10</sup>:</p> <p>"4.10. (...) la Corte ha venido fijando las reglas a partir de las cuales deben ser evaluadas las medidas legislativas que comprometen al Estado - fundamentalmente en materia presupuestal o de gasto público-, con expresiones o manifestaciones sociales, artísticas, culturales e históricas (...).</p> <p>4.11. Con ese criterio, la Corte ha rescatado la legitimidad constitucional de las leyes que rinden homenajes, las que celebran aniversarios de municipios colombianos y las que hacen conmemoraciones o reconocimientos institucionales en general, poniendo de presente que el Congreso de la República, en virtud de la cláusula general de competencia y por expreso mandato del numeral 15 del artículo 150 de la Carta Política, se encuentra ampliamente facultado para adoptar ese tipo de medidas, cuyo propósito, como ya ha sido anotado, es el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacados públicamente, así como también a ciertos bienes, monumentos, eventos o situaciones a los que se les reconoce un valor cultural, social o histórico determinado, e incluso arquitectónico o turístico.</p> <p>5.1. La jurisprudencia constitucional ha sostenido, de manera uniforme, que el Congreso de la República se encuentra facultado constitucionalmente para autorizar gasto público mediante ley. Ello, a partir de considerar que, de acuerdo con la Carta Política, en particular con lo dispuesto en los numerales 11 y 12 de su artículo 150, no se requiere iniciativa gubernamental para todas las leyes que decretan gasto. No obstante, dentro del ámbito de la aludida competencia, también ha precisado la misma jurisprudencia que la decisión a cerca de la inclusión de dicho gasto en el presupuesto, le corresponde</p> <p><sup>10</sup> Sentencia C-570 de 2016.</p>
<p>adoptarla directamente al Gobierno Nacional o, en su defecto, a los gobiernos territoriales, según sea el caso, por ser en ellos en quien reside la iniciativa general en materia de gasto público.</p> <p>5.2. Sobre el particular, la Corte ha puesto de presente que la vocación de la ley que decreta un gasto es la de constituir un título jurídico para la eventual inclusión de las respectivas partidas en el presupuesto, siendo esta última actividad una atribución exclusiva y excluyente del Gobierno, la cual, por tanto, no le puede ser impuesta ni exigida por el Congreso de la República.</p> <p>5.3. Ha explicado al respecto que, aun cuando el Congreso haya incluido la autorización del gasto en una ley, es al Gobierno a quien compete incorporar las partidas autorizadas en el proyecto de presupuesto, pudiendo también abstenerse de hacerlo si así lo considera, pues cuenta con un margen de maniobra en la materia que le permite actuar de esa forma, "de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y las prioridades del Gobierno, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales". (...).</p> <p>5.10. En consecuencia, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el Congreso se encuentra facultado para autorizar gasto público, particularmente en relación con leyes de honores, de conmemoraciones o de reconocimientos institucionales en general, sin que dicha facultad comprenda la posibilidad de ordenar, con carácter imperativo o perentorio, apropiar en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, pues esa es una atribución exclusiva y excluyente del ejecutivo, a nivel nacional o territorial, que ejerce como titular de la iniciativa general en materia de gasto y que, por tanto, no le puede ser impuesta por el legislativo. Sobre esa base, lo ha dicho la Corte, "cuando una ley le otorga la facultad al Gobierno o lo autoriza para hacer las apropiaciones en su presupuesto con un objetivo específico, se debe entender que el Congreso no le está dando una orden, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público." "Por el contrario, si lo que hace la ley es ordenarle al Gobierno llevar a cabo las respectivas apropiaciones, la referida medida estaría afectada por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno." (Subrayado fuera de texto).</p> <p>Así mismo, es pertinente tener en cuenta lo siguiente el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) contiene los techos indicativos por sectores de gasto de funcionamiento e inversión elaborados con base en las estimaciones del resultado fiscal a los que deben sujetarse todas las entidades que hacen parte del PGN. Estos sirven de referente para el proceso de programación presupuestal en la medida en que no se den cambios de política fiscal o sectorial, ni se generen cambios en la coyuntura económica o ajustes de tipo técnico que alteren los parámetros de cálculo relevantes, por lo cual, cada uno de los sectores al momento de determinar nuevos requerimientos de gasto, deberán tener en cuenta los techos previstos en el MGMP vigente. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el Departamento Nacional de Planeación, comunican en cada vigencia fiscal a la entidad cabeza de sector, los techos indicativos para Funcionamiento e Inversión, y es ese órgano quien prioriza los recursos comunicados para atender los gastos del Sector.</p> <p>Por su parte, en la Ley Anual de Presupuesto General de la Nación, el Gobierno nacional apropia los recursos a las entidades que hacen parte del PGN en gastos de funcionamiento y gastos de inversión, y cada una de ellas es competente de priorizar<sup>11</sup> sus gastos y definir sus mejores usos, para dar cumplimiento a las metas establecidas en el PND y a lo que señalan las normas vigentes.</p> <p>Todo lo anterior en cumplimiento de las disposiciones constitucionales que señalan que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo<sup>12</sup>.</p> <p><sup>11</sup> Artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.</p> <p><sup>12</sup> Artículos 334, 339 y 346 de la constitución Política.</p>	<p>Por todo lo expuesto en precedencia, este Ministerio solicita tener en cuenta las anteriores consideraciones. Igualmente, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p><b>JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS</b>      Viceministro Técnico      DGRSSSDGP/NGUJ      UJ-057422</p> <p>Proyecto: Andrea del Pilar Suárez Polo      Revisó: Germán Andrés Rubio Castellano</p> <p>Con copia:      Dra. Diana Novoa Montoya - Secretaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República.</p>

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C. a los diez (10) de junio del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones.

**CONCEPTO:** MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.  
**REFRENDADO POR:** DOCTOR JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS - VICEMINISTRO TÉCNICO.

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 374/2022 SENADO y 319/2021 CÁMARA  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE BIOBANCOS Y SE REGULA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS BIOBANCOS CON FINES DE INVESTIGACIÓN BIOMÉDICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."

**NÚMERO DE FOLIOS:** SEIS (06)

**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL**

**DÍA:** VIERNES DIEZ (10) DE JUNIO DE 2022

**HORA:** 11:35 A.M.

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

La Secretaria,

  
**DIANA NOVOA MONTOYA**  
SECRETARIA COMISIÓN SÉPTIMA

## OBSERVACIONES

### OBSERVACIONES DE LA ALCALDÍA DE BUENAVENTURA A LA MODIFICACIÓN LA LEY 1617 DE 2013

*por medio de la cual se modifica la Ley 1617 de 2013 y se dictan otras disposiciones.*

 <p>REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA ALCALDÍA DEL DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL, PORTUARIO, BIODIVERSO Y ECOTURÍSTICO DE BUENAVENTURA NIT. 890.399.045-3 DESPACHO ALCALDE</p> <p>"Buenaventura con Dignidad"</p> <p><b>"Por medio de la cual se Modifica la Ley 1617 de 2013 y se dictan otras disposiciones"</b></p> <p><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p>Observaciones y aportes desde el distrito especial de Buenaventura:</p> <p>1. El artículo 115 de la ley 1617 de 2013, autoriza a la nación a través del ministerio de comercio exterior para que le entregue a título gratuito al distrito de Buenaventura el inmueble donde funcionó la extinta zona franca. Autorización que no se ha cumplido, ya que este inmueble está bajo el manejo del ministerio de transporte a través del INVIAS.</p> <p><b>Por lo tanto se propone modificar el artículo 115, el cual quedaría así:</b></p> <p>Artículo 115. Autorízase a la Nación-Ministerio de transporte para entregar, gratuitamente, al Distrito de Buenaventura el inmueble donde funcionó la extinta zona franca, sin más trámites y requisitos que los estrictamente necesarios para este tipo de operaciones.</p> <p>Para el desarrollo de lo previsto en el presente artículo, el Ministerio de Transporte, pagará todos los impuestos, contribuciones y tasas del orden municipal, departamental o nacional, incluidos el impuesto predial y los derechos notariales y demás erogaciones. El lote se le entregará a la alcaldía de Buenaventura debidamente saneado fiscalmente.</p> <p>Parágrafo 1°. El inmueble se destinará exclusivamente a actividades económicas relacionadas con la expansión portuaria, el desarrollo logístico y la exportación de bienes o servicios en la ciudad de Buenaventura.</p> <p>Parágrafo 2°. El Inmueble le será entregado a la Alcaldía de Buenaventura, por parte de la Nación-Ministerio de transporte en un plazo no mayor de dos meses después de sancionada esta ley, quien suscribirá las respectivas escrituras públicas de transferencia, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en esta ley.</p> <p>Parágrafo 3°. El ministerio de comercio exterior apoyara étnica y financieramente al distrito de Buenaventura en la formulación e implementación de la estrategia de</p>	<p>aprovechamiento de este bien, en función del cumplimiento de los propósitos de la presente ley.</p> <p><b>2. Rentas Cedidas.</b> Las demandas en materia de salud en algunos distritos como el de Buenaventura, que son certificados en esta materia, exige mayor inversión para el cumplimiento de la universalización de la cobertura para su población y el fortalecimiento de su red hospitalaria, entre otros. En el caso de Buenaventura, no recibe ningún beneficio en tal sentido del departamento del Valle del cauca; ni para la atención de la población pobre no asegurada, ni para lado la población pobre no asegurada, ni para el fortalecimiento de su red hospitalaria, ya que el departamento no posee ni administra ningún hospital en este distrito, (El departamental fue liquidado en el año 2013) es este último quien soporta la red pública hospitalaria distrital.</p> <p>Esta realidad, además de injusta, genera un desequilibrio administrativo y financiero, para el distrito, cuya población genera, un importante a porte al departamento en materia de rentas cedidas; debido al consumo de licores y productos de juegos de azar.</p> <p><b>Por lo tanto se propone adicionar un nuevo artículo a la ley 115, el cual quedaría así:</b></p> <p><b>Artículo adicional.</b> Los departamentos, de los cuales hagan parte distritos especiales, certificados para el manejo autónomo de los recursos del sistema General de Participaciones para Salud destinados a financiar la prestación de los servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, y/o posean red hospitalaria pública distrital, beberán recibir para tal fin el 70% de los recursos que generan al departamento en su territorio, por concepto de rentas cedidas.</p> <p><b>3. Artículo 37. Creación de localidades:</b> En distritos como el de Buenaventura, cuya área rural del territorio alcanza hasta el 99% del mismo, y un alto porcentaje del mismo, es reconocido legalmente como propiedad colectiva a las autoridades étnicas, Indígenas y Negras, soportado en la ley 70 de 1993 y la ley 89 de 1890, la creación de localidades, sin tener en cuenta sus propias estructuras de organización y gobierno, se convierte en violatorio de la constitución.</p>
--	---

**Por lo tanto se propone adicionar el siguiente párrafo al artículo 37 de la ley 1617.**

**Parágrafo 2º.** Para la creación de localidades rurales, cuyos territorios, hayan sido o estén en procesos de reconocimientos a autoridades étnicas, estas serán la base de la concertación para creación de la localidad y la posterior elección de su Junta Administradora Local; a partir de los consejos comunitarios y los cabildos indígenas existentes y legalmente reconocidos. Con los cuales se concertara el método más adecuado para garantizar la participación de los verdaderos representantes de los pueblos étnicos en la toma de decisiones, como la presentación de la tema para que el alcalde central designe al alcalde de la respectiva localidad.

Muchas gracias por su atención y gestión en favor de nuestros pueblos.

Atentamente;

**CONTENIDO**

Gaceta número 715 - Martes, 14 de junio de 2022  
 SENADO DE LA REPÚBLICA  
 PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 124 de 2021 Senado, por la cual se establecen disposiciones para la estructura interna y funcionamiento democrático de la Colegiatura de Abogados, se le asignan funciones públicas y se dictan otras disposiciones.....	1
--	---

	<b>Págs.</b>
Informe de ponencia negativa al Proyecto de ley número 253 de 2021 Senado, número 290 de 2020 Cámara, por medio del cual se prohíbe la cláusula de permanencia mínima en los contratos de prestación de los servicios de comunicaciones fijos y se dictan otras disposiciones.....	4
Informe de ponencia positiva y texto al Proyecto de ley número 344 de 2022 Senado, por medio de la cual se reforma la Ley 1475 de 2011 con el objeto de fortalecer la democracia interna de las organizaciones políticas y se dictan otras disposiciones.....	7
Informe de ponencia negativa para primer debate de Senado al Proyecto de ley número 21 de 2021 Senado, por el cual se modifica el artículo 27 de la Ley 715 de 2001, garantizando la cobertura y calidad del servicio educativo en el país.....	10
Informe de ponencia negativa para primer debate de Senado y texto definitivo de plenaria al Proyecto de ley número 157 de 2021 Senado y 101 de 2020 Cámara, por medio del cual se establecen medidas de corresponsabilidad, para garantizar a los niños, niñas y a los adolescentes el derecho a la educación. ....	14
<b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b>	
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de ley número 374 de 2022 Senado, 319 de 2021 Cámara, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Biobancos y se regula el funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica biotecnológica y epidemiológica y se dictan otras disposiciones.....	19
<b>OBSERVACIONES</b>	
Observaciones de la Alcaldía de Buenaventura a la modificación la ley 1617 de 2013, por medio de la cual se modifica la Ley 1617 de 2013 y se dictan otras disposiciones.....	21