

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# 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° 1502

Bogotá, D. C., jueves, 24 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2022 SENADO

*por medio de la cual se aprueba el Protocolo contra el Tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la delincuencia organizada transnacional, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 15 de noviembre de 2022.*

PROYECTO DE LEY No.

"POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL «PROTÓCOLO CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES POR TIERRA, MAR Y AIRE, QUE COMPLEMENTA LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL», ADOPTADO POR LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, EL 15 DE NOVIEMBRE DE 2000"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Visto el texto del «PROTÓCOLO CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES POR TIERRA, MAR Y AIRE, QUE COMPLEMENTA LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL», ADOPTADO POR LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, EL 15 DE NOVIEMBRE DE 2000

Se adjunta copia fiel y completa del texto en español del precitado instrumento internacional publicado en el sitio web oficial de la Organización de las Naciones Unidas, el cual consta de once (11) folios, certificado por el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El presente Proyecto de Ley consta de diecinueve (19) folios.

**PROTÓCOLO CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE  
MIGRANTES POR TIERRA, MAR Y AIRE, QUE  
COMPLEMENTA LA CONVENCIÓN DE LAS  
NACIONES UNIDAS CONTRA LA  
DELINCUENCIA ORGANIZADA  
TRANSNACIONAL**



NACIONES UNIDAS  
2000

**PROTOCOLO CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES POR TIERRA, MAR Y AIRE, QUE COMPLEMENTA LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL**

**Preámbulo**

*Los Estados Parte en el presente Protocolo,*

*Declarando que para prevenir y combatir eficazmente el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire se requiere un enfoque amplio e internacional, que conlleve la cooperación, el intercambio de información y la adopción de otras medidas apropiadas, incluidas las de índole socioeconómica, en los planos nacional, regional e internacional,*

*Recordando la resolución 54/212 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1999, en la que la Asamblea instó a los Estados Miembros y al sistema de las Naciones Unidas a que fortalecieran la cooperación internacional en la esfera de la migración internacional y el desarrollo a fin de abordar las causas fundamentales de la migración, especialmente las relacionadas con la pobreza, y de aumentar al máximo los beneficios que la migración internacional podía reportar a los interesados, y alentó a los mecanismos interregionales, regionales y subregionales a que, cuando procediera, se siguieran ocupando de la cuestión de la migración y el desarrollo,*

*Convencidos de la necesidad de dar un trato humano a los migrantes y de proteger plenamente sus derechos humanos,*

*Habida cuenta de que, pese a la labor emprendida en otros foros internacionales, no existe un instrumento universal que aborde todos los aspectos del tráfico ilícito de migrantes y otras cuestiones conexas,*

**Artículo 3**  
**Definiciones**

Para los fines del presente Protocolo:

- a) Por "tráfico ilícito de migrantes" se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material;
- b) Por "entrada ilegal" se entenderá el paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor;
- c) Por "documento de identidad o de viaje falso" se entenderá cualquier documento de viaje o de identidad:
  - i) Elaborado o expedido de forma espuria o alterado materialmente por cualquiera que no sea la persona o entidad legalmente autorizada para producir o expedir el documento de viaje o de identidad en nombre de un Estado; o
  - ii) Expedido u obtenido indebidamente mediante declaración falsa, corrupción o coacción o de cualquier otra forma ilegal; o
  - iii) Utilizado por una persona que no sea su titular legítimo;
- d) Por "buque" se entenderá cualquier tipo de embarcación, con inclusión de las embarcaciones sin desplazamiento y los hidroaviones, que se utilice o pueda utilizarse como medio de transporte sobre el agua, excluidos los buques de guerra, los buques auxiliares de la armada u otros buques que sean propiedad de un Estado o explotados por éste y que en ese momento se empleen únicamente en servicios oficiales no comerciales.

**Artículo 4**  
**Ámbito de aplicación**

A menos que contenga una disposición en contrario, el presente Protocolo se aplicará a la prevención, investigación y penalización de los delitos tipificados con arreglo al artículo 6 del presente Protocolo, cuando esos delitos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado, así como a la protección de los derechos de las personas que hayan sido objeto de tales delitos.

*Preocupados por el notable aumento de las actividades de los grupos delictivos organizados en relación con el tráfico ilícito de migrantes y otras actividades delictivas conexas tipificadas en el presente Protocolo, que causan graves perjuicios a los Estados afectados,*

*Preocupados también por el hecho de que el tráfico ilícito de migrantes puede poner en peligro la vida o la seguridad de los migrantes involucrados,*

*Recordando la resolución 53/111 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1998, en la que la Asamblea decidió establecer un comité especial intergubernamental de composición abierta con la finalidad de elaborar una convención internacional amplia contra la delincuencia transnacional organizada y de examinar la posibilidad de elaborar, entre otros, un instrumento internacional que abordara el tráfico y el transporte ilícitos de migrantes, particularmente por mar,*

*Convencidos de que complementar el texto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional con un instrumento internacional dirigido contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire constituirá un medio útil para prevenir y combatir esta forma de delincuencia,*

*Han convenido en lo siguiente:*

**I. Disposiciones generales**

**Artículo 1**

**Relación con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional**

- 1. El presente Protocolo complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y se interpretará juntamente con la Convención.
- 2. Las disposiciones de la Convención se aplicarán *mutatis mutandis* al presente Protocolo, a menos que en él se disponga otra cosa.
- 3. Los delitos tipificados con arreglo al artículo 6 del presente Protocolo se considerarán delitos tipificados con arreglo a la Convención.

**Artículo 2**  
**Finalidad**

El propósito del presente Protocolo es prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como promover la cooperación entre los Estados Parte con ese fin, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objeto de dicho tráfico.

**Artículo 5**  
**Responsabilidad penal de los migrantes**

Los migrantes no estarán sujetos a enjuiciamiento penal con arreglo al presente Protocolo por el hecho de haber sido objeto de alguna de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo.

**Artículo 6**  
**Penalización**

- 1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente y con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material:
  - a) El tráfico ilícito de migrantes;
  - b) Cuando se cometan con el fin de posibilitar el tráfico ilícito de migrantes:
    - i) La creación de un documento de viaje o de identidad falso;
    - ii) La facilitación, el suministro o la posesión de tal documento.
  - c) La habilitación de una persona que no sea nacional o residente permanente para permanecer en el Estado interesado sin haber cumplido los requisitos para permanecer legalmente en ese Estado, recurriendo a los medios mencionados en el apartado b) del presente párrafo o a cualquier otro medio ilegal.
- 2. Cada Estado Parte adoptará asimismo las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito:
  - a) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la tentativa de comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo;

b) La participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al apartado a), al inciso i) del apartado b) o al apartado c) del párrafo 1 del presente artículo y, con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al inciso ii) del apartado b) del párrafo 1 del presente artículo; y

c) La organización o dirección de otras personas para la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo.

3. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para considerar como circunstancia agravante de los delitos tipificados con arreglo al apartado a), al inciso i) del apartado b) y al apartado c) del párrafo 1 del presente artículo y, con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, de los delitos tipificados con arreglo a los apartados b) y c) del párrafo 2 del presente artículo toda circunstancia que:

a) Ponga en peligro o pueda poner en peligro la vida o la seguridad de los migrantes afectados; o

b) Dé lugar a un trato inhumano o degradante de esos migrantes, en particular con el propósito de explotación.

4. Nada de lo dispuesto en el presente Protocolo impedirá que un Estado Parte adopte medidas contra toda persona cuya conducta constituya delito con arreglo a su derecho interno.

**II. Tráfico ilícito de migrantes por mar**

*Artículo 7  
Cooperación*

Los Estados Parte cooperarán en la mayor medida posible para prevenir y reprimir el tráfico ilícito de migrantes por mar, de conformidad con el derecho internacional del mar.

con el Estado requirente, incluidas las relativas a la responsabilidad y al alcance de las medidas efectivas que se adopten. Los Estados Parte no adoptarán otras medidas sin la autorización expresa del Estado del pabellón, salvo las que sean necesarias para eliminar un peligro inminente para la vida de las personas o las que se deriven de los acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes.

6. Cada Estado Parte designará a una o, de ser necesario, a varias autoridades para recibir y atender las solicitudes de asistencia, de confirmación de la matrícula o del derecho de un buque a enarbolar su pabellón y de autorización para adoptar las medidas pertinentes. Esa designación será dada a conocer, por conducto del Secretario General, a todos los demás Estados Parte dentro del mes siguiente a la designación.

7. Todo Estado Parte que tenga motivos razonables para sospechar que un buque está involucrado en el tráfico ilícito de migrantes por mar y no posee nacionalidad o se hace pasar por un buque sin nacionalidad podrá visitar y registrar el buque. Si se hallan pruebas que confirmen la sospecha, ese Estado Parte adoptará medidas apropiadas de conformidad con el derecho interno e internacional, según proceda.

*Artículo 9  
Cláusulas de protección*

1. Cuando un Estado Parte adopte medidas contra un buque con arreglo al artículo 8 del presente Protocolo:

a) Garantizará la seguridad y el trato humano de las personas que se encuentren a bordo;

b) Tendrá debidamente en cuenta la necesidad de no poner en peligro la seguridad del buque o de su carga;

c) Tendrá debidamente en cuenta la necesidad de no perjudicar los intereses comerciales o jurídicos del Estado del pabellón o de cualquier otro Estado interesado;

d) Velará, dentro de los medios disponibles, por que las medidas adoptadas con respecto al buque sean ecológicamente razonables.

2. Cuando las razones que motivaron las medidas adoptadas con arreglo al artículo 8 del presente Protocolo no resulten fundadas y siempre que el

*Artículo 8  
Medidas contra el tráfico ilícito de migrantes por mar*

1. Todo Estado Parte que tenga motivos razonables para sospechar que un buque que enarbole su pabellón o pretenda estar matriculado en su registro, que carezca de nacionalidad o que, aunque enarbole un pabellón extranjero o se niegue a izar su pabellón, tenga en realidad la nacionalidad del Estado Parte interesado, está involucrado en el tráfico ilícito de migrantes por mar podrá solicitar la asistencia de otros Estados Parte a fin de poner término a la utilización del buque para ese fin. Los Estados Parte a los que se solicite dicha asistencia la prestarán, en la medida posible con los medios de que dispongan.

2. Todo Estado Parte que tenga motivos razonables para sospechar que un buque que esté haciendo uso de la libertad de navegación con arreglo al derecho internacional y que enarbole el pabellón o lleve matrícula de otro Estado Parte está involucrado en el tráfico ilícito de migrantes por mar podrá notificarlo al Estado del pabellón, pedirle que confirme la matrícula y, si la confirma, solicitarle autorización para adoptar medidas apropiadas con respecto a ese buque. El Estado del pabellón podrá autorizar al Estado requirente, entre otras cosas, a:

a) Visitar el buque;

b) Registrar el buque; y

c) Si se hallan pruebas de que el buque está involucrado en el tráfico ilícito de migrantes por mar, adoptar medidas apropiadas con respecto al buque, así como a las personas y a la carga que se encuentren a bordo, conforme le haya autorizado el Estado del pabellón.

3. Todo Estado Parte que haya adoptado cualesquiera de las medidas previstas en el párrafo 2 del presente artículo informará con prontitud al Estado del pabellón pertinente de los resultados de dichas medidas.

4. Los Estados Parte responderán con celeridad a toda solicitud de otro Estado Parte con miras a determinar si un buque que está matriculado en su registro o enarbola su pabellón está autorizado a hacerlo, así como a toda solicitud de autorización que se presente con arreglo a lo previsto en el párrafo 2 del presente artículo.

5. El Estado del pabellón podrá, en consonancia con el artículo 7 del presente Protocolo, someter su autorización a las condiciones en que convenga

buque no haya cometido ningún acto que la justifique, dicho buque será indemnizado por todo perjuicio o daño sufrido.

3. Toda medida que se tome, adopte o aplique de conformidad con lo dispuesto en el presente capítulo tendrá debidamente en cuenta la necesidad de no interferir ni causar menoscabo en:

a) Los derechos y las obligaciones de los Estados ribereños en el ejercicio de su jurisdicción de conformidad con el derecho internacional del mar; ni en

b) La competencia del Estado del pabellón para ejercer la jurisdicción y el control en cuestiones administrativas, técnicas y sociales relacionadas con el buque.

4. Toda medida que se adopte en el mar en cumplimiento de lo dispuesto en el presente capítulo será ejecutada únicamente por buques de guerra o aeronaves militares, o por otros buques o aeronaves que ostenten signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio de un gobierno y autorizados a tal fin.

**III. Medidas de prevención, cooperación y otras medidas**

*Artículo 10  
Información*

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 27 y 28 de la Convención y con miras a lograr los objetivos del presente Protocolo, los Estados Parte, en particular los que tengan fronteras comunes o estén situados en las rutas de tráfico ilícito de migrantes, intercambiarán, de conformidad con sus respectivos ordenamientos jurídicos y administrativos internos, información pertinente sobre asuntos como:

a) Los lugares de embarque y de destino, así como las rutas, los transportistas y los medios de transporte a los que, según se sepa o se sospeche, recurren los grupos delictivos organizados involucrados en las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo;

b) La identidad y los métodos de las organizaciones o los grupos delictivos organizados involucrados o sospechosos de estar involucrados en las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo;

c) La autenticidad y la debida forma de los documentos de viaje expedidos por los Estados Parte, así como todo robo o concomitante utilización ilegítima de documentos de viaje o de identidad en blanco;

d) Los medios y métodos utilizados para la ocultación y el transporte de personas, la alteración, reproducción o adquisición ilícitas o cualquier otra utilización indebida de los documentos de viaje o de identidad empleados en las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo, así como las formas de detectarlos;

e) Experiencias de carácter legislativo, así como prácticas y medidas conexas, para prevenir y combatir las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo; y

f) Cuestiones científicas y tecnológicas de utilidad para el cumplimiento de la ley, a fin de reforzar la capacidad respectiva de prevenir, detectar e investigar las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo y de enjuiciar a las personas implicadas en ellas.

2. El Estado Parte receptor de dicha información dará cumplimiento a toda solicitud del Estado Parte que la haya facilitado en el sentido de imponer restricciones a su utilización.

*Artículo 11  
Medidas fronterizas*

1. Sin perjuicio de los compromisos internacionales relativos a la libre circulación de personas, los Estados Parte reforzarán, en la medida de lo posible, los controles fronterizos que sean necesarios para prevenir y detectar el tráfico ilícito de migrantes.

2. Cada Estado Parte adoptará medidas legislativas u otras medidas apropiadas para prevenir, en la medida de lo posible, la utilización de medios de transporte explotados por transportistas comerciales para la comisión del delito tipificado con arreglo al apartado a) del párrafo 1 del artículo 6 del presente Protocolo.

validez de los documentos de viaje o de identidad expedidos o presuntamente expedidos en su nombre y sospechosos de ser utilizados para los fines de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo.

*Artículo 14  
Capacitación y cooperación técnica*

1. Los Estados Parte impartirán a los funcionarios de inmigración y a otros funcionarios pertinentes capacitación especializada en la prevención de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo y en el trato humano de los migrantes objeto de esa conducta, respetando al mismo tiempo sus derechos reconocidos conforme al presente Protocolo o reforzarán dicha capacitación, según proceda.

2. Los Estados Parte cooperarán entre sí y con las organizaciones internacionales competentes, las organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil, según proceda, a fin de garantizar que en sus respectivos territorios se imparta una capacitación de personal adecuada para prevenir, combatir y erradicar las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo, así como proteger los derechos de los migrantes que hayan sido objeto de esas conductas. Dicha capacitación incluirá, entre otras cosas:

a) La mejora de la seguridad y la calidad de los documentos de viaje;

b) El reconocimiento y la detección de los documentos de viaje o de identidad falsificados;

c) La compilación de información de inteligencia criminal, en particular con respecto a la identificación de los grupos delictivos organizados involucrados o sospechosos de estar involucrados en las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo, los métodos utilizados para transportar a los migrantes objeto de dicho tráfico, la utilización indebida de documentos de viaje o de identidad para los fines de las conductas enunciadas en el artículo 6 y los medios de ocultación utilizados en el tráfico ilícito de migrantes;

d) La mejora de los procedimientos para detectar a las personas objeto de tráfico ilícito en puntos de entrada y salida convencionales y no convencionales; y

3. Cuando proceda y sin perjuicio de las convenciones internacionales aplicables se preverá, entre esas medidas, la obligación de los transportistas comerciales, incluidas las empresas de transporte, así como los propietarios o explotadores de cualquier medio de transporte, de cerciorarse de que todos los pasajeros tengan en su poder los documentos de viaje requeridos para entrar en el Estado receptor.

4. Cada Estado Parte adoptará las medidas necesarias, de conformidad con su derecho interno, para prevenir sanciones en caso de incumplimiento de la obligación enunciada en el párrafo 3 del presente artículo.

5. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar medidas que permitan, de conformidad con su derecho interno, denegar la entrada o revocar visados a personas implicadas en la comisión de delitos tipificados con arreglo al presente Protocolo.

6. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Convención, los Estados Parte considerarán la posibilidad de reforzar la cooperación entre los organismos de control fronterizo, en particular, entre otras medidas, estableciendo y manteniendo conductos de comunicación directos.

*Artículo 12*

*Seguridad y control de los documentos*

Cada Estado Parte adoptará, con los medios de que disponga, las medidas que se requieran para:

a) Garantizar la necesaria calidad de los documentos de viaje o de identidad que expida a fin de que éstos no puedan con facilidad utilizarse indebidamente ni falsificarse o alterarse, reproducirse o expedirse de forma ilícita; y

b) Garantizar la integridad y seguridad de los documentos de viaje o de identidad que expida o que se expidan en su nombre e impedir la creación, expedición y utilización ilícitas de dichos documentos.

*Artículo 13*

*Legitimidad y validez de los documentos*

Cuando lo solicite otro Estado Parte, cada Estado Parte verificará, de conformidad con su derecho interno y dentro de un plazo razonable, la legitimidad y

e) El trato humano de los migrantes afectados y la protección de sus derechos reconocidos conforme al presente Protocolo.

3. Los Estados Parte que tengan conocimientos especializados pertinentes considerarán la posibilidad de prestar asistencia técnica a los Estados que sean frecuentemente países de origen o de tránsito de personas que hayan sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo. Los Estados Parte harán todo lo posible por suministrar los recursos necesarios, como vehículos, sistemas de informática y lectores de documentos, para combatir las conductas enunciadas en el artículo 6.

*Artículo 15*

*Otras medidas de prevención*

1. Cada Estado Parte adoptará medidas para cerciorarse de poner en marcha programas de información o reforzar los ya existentes a fin de que la opinión pública sea más consciente de que las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo son una actividad delictiva que frecuentemente realizan los grupos delictivos organizados con fines de lucro y que supone graves riesgos para los migrantes afectados.

2. De conformidad con el artículo 31 de la Convención, los Estados Parte cooperarán en el ámbito de la información pública a fin de impedir que los migrantes potenciales lleguen a ser víctimas de grupos delictivos organizados.

3. Cada Estado Parte promoverá o reforzará, según proceda, los programas y la cooperación para el desarrollo en los planos nacional, regional e internacional, teniendo en cuenta las realidades socioeconómicas de la migración y prestando especial atención a las zonas económica y socialmente deprimidas, a fin de combatir las causas socioeconómicas fundamentales del tráfico ilícito de migrantes, como la pobreza y el subdesarrollo.

*Artículo 16*

*Medidas de protección y asistencia*

1. Al aplicar el presente Protocolo, cada Estado Parte adoptará, en consonancia con sus obligaciones emanadas del derecho internacional, todas las medidas apropiadas, incluida la legislación que sea necesaria, a fin de preservar y proteger los derechos de las personas que hayan sido objeto de las conductas

enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo, conforme a las normas aplicables del derecho internacional, en particular el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a tortura o a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

2. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para otorgar a los migrantes protección adecuada contra toda violencia que puedan infligirles personas o grupos por el hecho de haber sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo.

3. Cada Estado Parte prestará asistencia apropiada a los migrantes cuya vida o seguridad se haya puesto en peligro como consecuencia de haber sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo.

4. Al aplicar las disposiciones del presente artículo, los Estados Parte tendrán en cuenta las necesidades especiales de las mujeres y los niños.

5. En el caso de la detención de personas que hayan sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo, cada Estado Parte cumplirá las obligaciones contraídas con arreglo a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, cuando proceda, incluida la de informar sin demora a la persona afectada sobre las disposiciones relativas a la notificación del personal consular y a la comunicación con dicho personal.

**Artículo 17**  
*Acuerdos y arreglos*

Los Estados Parte considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos bilaterales o regionales o arreglos operacionales con miras a:

- a) Adoptar las medidas más apropiadas y eficaces para prevenir y combatir las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo; o
- b) Contribuir conjuntamente a reforzar las disposiciones del presente Protocolo.

8. Nada de lo dispuesto en el presente artículo afectará a las obligaciones contraídas con arreglo a cualquier otro tratado bilateral o multilateral aplicable o a cualquier otro acuerdo o arreglo operacional que rija, parcial o totalmente, la repatriación de las personas que hayan sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo.

**IV. Disposiciones finales**

**Artículo 19**  
*Cláusula de salvaguardia*

1. Nada de lo dispuesto en el presente Protocolo afectará a los demás derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados y las personas con arreglo al derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario y la normativa internacional de derechos humanos y, en particular, cuando sean aplicables, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como el principio de non-refoulement consagrado en dichos instrumentos.

2. Las medidas previstas en el presente Protocolo se interpretarán y aplicarán de forma que no sea discriminatoria para las personas por el hecho de ser objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo. La interpretación y aplicación de esas medidas estarán en consonancia con los principios de no discriminación internacionalmente reconocidos.

**Artículo 20**  
*Solución de controversias*

1. Los Estados Parte procurarán solucionar toda controversia relacionada con la interpretación o aplicación del presente Protocolo mediante la negociación.

2. Toda controversia entre dos o más Estados Parte acerca de la interpretación o la aplicación del presente Protocolo que no pueda resolverse mediante la negociación dentro de un plazo razonable deberá, a solicitud de uno de esos Estados Parte, someterse a arbitraje. Si, seis meses después de la fecha de la solicitud de arbitraje, esos Estados Parte no han podido ponerse de acuerdo sobre la organización del arbitraje, cualquiera de esas Partes podrá remitir la

**Artículo 18**  
*Repatriación de los migrantes objeto de tráfico ilícito*

1. Cada Estado Parte conviene en facilitar y aceptar, sin demora indebida o injustificada, la repatriación de toda persona que haya sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo y que sea nacional de ese Estado Parte o tuviese derecho de residencia permanente en su territorio en el momento de la repatriación.

2. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de facilitar y aceptar la repatriación de una persona que haya sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo y que, de conformidad con el derecho interno, tuviese derecho de residencia permanente en el territorio de ese Estado Parte en el momento de su entrada en el Estado receptor.

3. A petición del Estado Parte receptor, todo Estado Parte requerido verificará, sin demora indebida o injustificada, si una persona que ha sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo es nacional de ese Estado Parte o tiene derecho de residencia permanente en su territorio.

4. A fin de facilitar la repatriación de toda persona que haya sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo y que carezca de la debida documentación, el Estado Parte del que esa persona sea nacional o en cuyo territorio tenga derecho de residencia permanente convendrá en expedir, previa solicitud del Estado Parte receptor, los documentos de viaje o autorización de otro tipo que sean necesarios para que la persona pueda viajar a su territorio y reingresar en él.

5. Cada Estado Parte que intervenga en la repatriación de una persona que haya sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo adoptará todas las medidas que proceda para llevar a cabo la repatriación de manera ordenada y teniendo debidamente en cuenta la seguridad y dignidad de la persona.

6. Los Estados Parte podrán cooperar con las organizaciones internacionales que proceda para aplicar el presente artículo.

7. Las disposiciones del presente artículo no menoscabarán ninguno de los derechos reconocidos a las personas que hayan sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo por el derecho interno del Estado Parte receptor.

controversia a la Corte Internacional de Justicia mediante solicitud conforme al Estatuto de la Corte.

3. Cada Estado Parte podrá, en el momento de la firma, ratificación, aceptación o aprobación del presente Protocolo o de la adhesión a él, declarar que no se considera vinculado por el párrafo 2 del presente artículo. Los demás Estados Parte no quedarán vinculados por el párrafo 2 del presente artículo respecto de todo Estado Parte que haya hecho esa reserva.

4. El Estado Parte que haya hecho una reserva de conformidad con el párrafo 3 del presente artículo podrá en cualquier momento retirar esa reserva notificándolo al Secretario General de las Naciones Unidas.

**Artículo 21**  
*Firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión*

1. El presente Protocolo estará abierto a la firma de todos los Estados del 12 al 15 de diciembre de 2000 en Palermo (Italia) y después de esa fecha en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York hasta el 12 de diciembre de 2002.

2. El presente Protocolo también estará abierto a la firma de las organizaciones regionales de integración económica siempre que al menos uno de los Estados miembros de tales organizaciones haya firmado el presente Protocolo de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo.

3. El presente Protocolo estará sujeto a ratificación, aceptación o aprobación. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. Las organizaciones regionales de integración económica podrán depositar su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación si por lo menos uno de sus Estados miembros ha procedido de igual manera. En ese instrumento de ratificación, aceptación o aprobación, esas organizaciones declararán el alcance de su competencia con respecto a las cuestiones regidas por el presente Protocolo. Dichas organizaciones comunicarán también al depositario cualquier modificación pertinente del alcance de su competencia.

4. El presente Protocolo estará abierto a la adhesión de todos los Estados u organizaciones regionales de integración económica que cuenten por lo menos con un Estado miembro que sea Parte en el presente Protocolo. Los instrumentos de adhesión se depositarán en poder del Secretario General de las

Naciones Unidas. En el momento de su adhesión, las organizaciones regionales de integración económica declararán el alcance de su competencia con respecto a las cuestiones regidas por el presente Protocolo. Dichas organizaciones comunicarán también al depositario cualquier modificación pertinente del alcance de su competencia.

**Artículo 22**  
*Entrada en vigor*

1. El presente Protocolo entrará en vigor el noagésimo día después de la fecha en que se haya depositado el cuadragésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, a condición de que no entre en vigor antes de la entrada en vigor de la Convención. A los efectos del presente párrafo, los instrumentos depositados por una organización regional de integración económica no se considerarán adicionales a los depositados por los Estados miembros de tal organización.

2. Para cada Estado u organización regional de integración económica que ratifique, acepte o apruebe el presente Protocolo o se adhiera a él después de haberse depositado el cuadragésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, el presente Protocolo entrará en vigor el trigésimo día después de la fecha en que ese Estado u organización haya depositado el instrumento pertinente o en la fecha de su entrada en vigor con arreglo al párrafo 1 del presente artículo, cualquiera que sea la última fecha.

**Artículo 23**  
*Enmienda*

1. Cuando hayan transcurrido cinco años desde la entrada en vigor del presente Protocolo, los Estados Parte podrán proponer enmiendas por escrito al Secretario General de las Naciones Unidas, quien a continuación comunicará toda enmienda propuesta a los Estados Parte y a la Conferencia de las Partes en la Convención para que la examinen y decidan al respecto. Los Estados Parte en el presente Protocolo reunidos en la Conferencia de las Partes harán todo lo posible por lograr un consenso sobre cada enmienda. Si se han agotado todas las posibilidades de lograr un consenso y no se ha llegado a un acuerdo, la aprobación de la enmienda exigirá, en última instancia, una mayoría de dos tercios de los

**Artículo 25**  
*Depositario e idiomas*

1. El Secretario General de las Naciones Unidas será el depositario del presente Protocolo.

2. El original del presente Protocolo, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

EN FE DE LO CUAL, los plenipotenciarios infrascritos, debidamente autorizados por sus respectivos gobiernos, han firmado el presente Protocolo.

Estados Parte en el presente Protocolo presentes y votantes en la sesión de la Conferencia de las Partes.

2. Las organizaciones regionales de integración económica, en asuntos de su competencia, ejercerán su derecho de voto con arreglo al presente artículo con un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean Partes en el presente Protocolo. Dichas organizaciones no ejercerán su derecho de voto si sus Estados miembros ejercen, el suyo, y viceversa.

3. Toda enmienda aprobada de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo estará sujeta a ratificación, aceptación o aprobación por los Estados Parte.

4. Toda enmienda refrendada de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo entrará en vigor respecto de un Estado Parte noventa días después de la fecha en que éste deposite en poder del Secretario General de las Naciones Unidas un instrumento de ratificación, aceptación o aprobación de esa enmienda.

5. Cuando una enmienda entre en vigor, será vinculante para los Estados Parte que hayan expresado su consentimiento al respecto. Los demás Estados Parte quedarán sujetos a las disposiciones del presente Protocolo, así como a cualquier otra enmienda anterior que hubiesen ratificado, aceptado o aprobado.

**Artículo 24**  
*Denuncia*

1. Los Estados Parte podrán denunciar el presente Protocolo mediante notificación escrita al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que el Secretario General haya recibido la notificación.

2. Las organizaciones regionales de integración económica dejarán de ser Partes en el presente Protocolo cuando lo hayan denunciado todos sus Estados miembros.

EL SUSCRITO COORDINADOR DEL GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE TRATADOS DE LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.

CERTIFICA:

Que el texto del «Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional», adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 15 de noviembre de 2000, que consta de once (11) folios y que acompaña al presente Proyecto de Ley, corresponde a la versión, en idioma español, publicada en la página web oficial de la Organización de las Naciones Unidas:

[https://treaties.un.org/doc/Treaties/2000/11/20001115%2011-21%20AM/Ch\\_XVIII\\_12\\_bp.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/2000/11/20001115%2011-21%20AM/Ch_XVIII_12_bp.pdf)

Dada en Bogotá, D.C., a los veinte (20) días del mes de octubre de dos mil veintidós (2022).



SERGIO ANDRÉS DÍAZ RODRÍGUEZ  
Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Tratados

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY "POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL PROTOCOLO CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES POR TIERRA, MAR Y AIRE, QUE COMPLEMENTA LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL", adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 15 de noviembre de 2000.**

Honorables Senadores y Representantes:

En nombre del Gobierno nacional y en cumplimiento de los artículos 150 numeral 16, 189 numeral 2 y 224 de la Constitución Política de Colombia, presentamos a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se aprueba el «Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional», adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 15 de noviembre de 2000".

**I. CONSIDERACIONES PREVIAS**

El tráfico ilícito de migrantes es un delito de naturaleza y alcances globales, que conforme al artículo 3, literal a, del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, se entiende como:

*La facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.*

Con el objetivo de prevenir y combatir eficazmente el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire se requiere un enfoque amplio e internacional, que conlleve la cooperación, el intercambio de información y la adopción de otras medidas apropiadas, incluidas las de índole socioeconómica, en los planos nacional, regional e internacional. En este sentido el "Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes Por Tierra, Mar y Aire", que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada por la República de Colombia mediante la Ley 800 del 13 de marzo de 2003 y declarada exequible por la Honorable Corte Constitucional a través de Sentencia C-962 del 21 de octubre de 2003, es un instrumento que contribuye a proteger los derechos humanos y el trato humano a los migrantes, ante el aumento de las actividades de los grupos organizados delictivos que se benefician del tráfico ilícito de migrantes y las actividades conexas.

Desafíos y desarrollo nacional de la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes

El tráfico ilícito de migrantes es un fenómeno que afecta la soberanía de los Estados en cuanto las organizaciones criminales dedicadas a este tipo delictual cobran importantes sumas de dinero para violar la legalidad de las fronteras y, en consecuencia, evadir o traspasar ilegalmente los puntos de control migratorio de los países.

En este marco, las organizaciones criminales ofrecen a personas, generalmente en condiciones de vulnerabilidad social, económica y/o política, la posibilidad de migrar a otros países evadiendo los procesos administrativos que los Estados han determinado como parte de sus políticas migratorias. Sin embargo, la preocupación en torno al fenómeno no sólo parte de la vulneración de las normas y regulaciones migratorias que los Estados han establecido de manera soberana, sino de las flagrantes violaciones a los derechos humanos de los migrantes, y la posibilidad de que transiten personas con antecedentes judiciales en otros países.

Con ocasión al tráfico ilícito de migrantes, las organizaciones delictivas vulneran, explotan y abusan de personas de diferentes nacionalidades que pagan a estas organizaciones para traspasar las fronteras de forma ilegal. En este sentido, los migrantes objetos del delito en mención confieren poder a las organizaciones criminales y de manera involuntaria aumentan su situación de

3. Diseñar los planes operativos contra el Tráfico de Migrantes mediante la coordinación intersectorial en todo el territorio nacional;
4. Formular recomendaciones para la investigación judicial de la conducta punible de Tráfico de Migrantes;
5. Recomendar la expedición de normas o regulaciones a las distintas entidades del Estado en materia de lucha contra el Tráfico de Migrantes;
6. Coordinar el diseño de un Sistema Nacional de Información y Análisis sobre el Tráfico de Migrantes.

En concordancia a lo anterior, Colombia cuenta con una instancia de coordinación nacional que sirve de facilitador en la articulación de las acciones que desarrollan las entidades nacionales con competencia en la lucha contra este delito y en los procesos de asistencia y protección a las personas objeto de tráfico ilícito de migrantes que han sufrido graves vulneraciones a sus derechos.

En ese sentido, el 22 de marzo de 2019 la Comisión adoptó la Estrategia Nacional para la Lucha contra el Tráfico de Migrantes, la cual se convierte en la primera política pública en la materia, y el 24 de julio de 2020, en la IV Sesión de la Comisión Intersectorial se aprobó el "Plan de Acción para la Implementación de la Estrategia Nacional de Lucha Contra el Tráfico de Migrantes" cuya vigencia es de dos años y propende por el desarrollo de acciones y programas concretos a nivel internacional y nacional para hacer frente a este delito transnacional.

Dimensiones del delito

Las recientes crisis económicas, políticas y sociales que afrontan ciertos países y regiones del mundo, han llevado a un significativo aumento de la oferta y la demanda de esta actividad delictiva. La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC- ha identificado el tráfico ilícito de migrantes como uno de los cuatro fenómenos delictivos más lucrativos en el mundo.

Colombia no es ajena a esta problemática; por su posición geográfica y la extensión de sus fronteras, con salidas al Océano Pacífico y al Mar Caribe, el país se ha convertido en un paso recurrente para el tránsito de migrantes irregulares, y en los últimos años, la detección de migrantes irregulares en territorio colombiano se ha incrementado de manera significativa. Este panorama ha hecho evidente para Colombia la necesidad de fortalecer tanto sus instituciones como su normatividad para prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes.

En 2015, la entidad nacional responsable del control migratorio, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, informó de un aumento del trescientos diecinueve punto cinco por ciento (319.5%) en el número de migrantes irregulares detectados en el país, reportando ocho mil ochocientos cincuenta y cinco (8.855) detecciones.

Desde 2015, se ve un aumento dramático en la entrada irregular de migrantes al territorio Nacional. Colombia se ha visto afectada por el movimiento migratorio irregular con destino a Norteamérica, acentuado por las medidas sanitarias y de restricción de circulación de personas tomadas por cada país en respuesta al Covid-19. Según Migración Colombia, sólo en el primer semestre de 2021 más de 25 mil migrantes irregulares fueron ubicados por esa entidad, en territorio colombiano.

Este incremento en la detección de migrantes irregulares, evidencia un importante crecimiento del fenómeno de tráfico ilícito de migrantes en Colombia.

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia ha establecido que el accionar de las organizaciones criminales dedicadas es este tipo delictual en el territorio nacional se centra especialmente en la facilitación de la entrada y salida irregular de extranjeros, cuyo destino final son países de Norteamérica.

Al respecto, la autoridad migratoria ha identificado un creciente número de redes dedicadas al tráfico ilícito de migrantes, que parten de Sur América y se dirigen a Centro América. Estas organizaciones han sido perfiladas por Migración Colombia, como redes delictivas con grandes capacidades de adaptación y mutación, en la medida que los lugares y zonas fronterizas en los que se presenta el ilícito son cambiantes conforme a las acciones de intervención desarrolladas por la institucionalidad nacional.

vulnerabilidad, lo que en ocasiones conduce a que se conviertan en víctimas de delitos conexos como la trata de personas, el secuestro y/o la extorsión.

Igualmente, la presencia de migrantes en condición de irregularidad con documentos e identificación fraudulenta en el territorio colombiano supone riesgos a la seguridad nacional del país, en la medida que limita el control de las autoridades competentes sobre el tránsito de extranjeros que pueden ser parte de listados internacionales en los que se prohíbe su libre circulación. Este es el caso de personas que han sido incluidas en los listados de individuos vinculados con organizaciones terroristas de los Comités de Sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como criminales buscados en otros países (ejemplo, a través de Circulares de Interpol).

Ante los desafíos que supone el tráfico ilícito de migrantes Colombia no ha sido indiferente. El Código Penal Colombiano (Ley 599 del 2000) dentro del Título III - de los delitos contra la libertad personal y otras garantías, establece el tipo penal de tráfico de migrantes:

*"ARTICULO 188. DEL TRÁFICO DE MIGRANTES (MODIFICADO POR LA LEY 747 DE 2002)-. El que promueva, induzca, construya, facilite, financie, colabore o de cualquier otra forma participe en la entrada o salida de personas del país, sin el cumplimiento de los requisitos legales, con el ánimo de lucrarse o cualquier otro provecho para sí o otra persona, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y una multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la sentencia condenatoria.*

Igualmente, el 31 de octubre del año 2011, mediante Decreto 4062, el Presidente de la República creó la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, entidad que tiene como función principal formular y ejecutar la Política Nacional Migratoria y ejercer la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional.

Adicionalmente, a raíz de la crisis de tráfico de migrantes generada en la frontera con Panamá en el año 2015, Migración Colombia lideró la creación del Decreto 1692 del 24 de octubre de 2016 "Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes". Esta está incorporada como una de las instancias de coordinación interinstitucional en el artículo 21 de la Ley 2136 del 4 de agosto de 2021 por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del estado colombiano - PIM y se dictan otras disposiciones.

Según el Decreto 1692, la Comisión es el mecanismo técnico y operativo encargado de coordinar y orientar las acciones que se adopten contra el delito de tráfico de migrantes en Colombia. La Comisión está conformada por 11 entidades nacionales, y está presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores en cabeza del Viceministerio de Asuntos Multilaterales. Su Secretaría Técnica es Migración Colombia.

Los miembros de la Comisión son el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Armada Nacional, Policía Nacional, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Unidad Especial de Información y Análisis Financiero-UIAF-, la Dirección Nacional de Inteligencia - DNI y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Asimismo, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y las Autoridades del Orden Territorial que correspondan, de acuerdo a los temas a tratar, serán invitados a la Comisión y actuarán con voz pero sin voto.

Dentro de los objetivos de la comisión están:

1. Ejercer como instancia de coordinación entre las entidades del orden nacional y proponer acciones de intervención en áreas focalizadas del territorio nacional a través de la caracterización del fenómeno, la formulación de planes operativos y las dinámicas asociadas;
2. Diseñar una Estrategia Nacional para la atención y asistencia de extranjeros irregulares en situación de tráfico de migrantes para salvaguardar sus derechos humanos;

Dado este contexto, teniendo en cuenta que las redes de tráfico de migrantes, tratan a las personas como mercancías, exponiéndolas a situaciones peligrosas, en las que incluso, pueden llegar a perder la vida y teniendo en cuenta los retos y desafíos que supone el tráfico ilícito de migrantes para las autoridades nacionales, es necesario que el Estado colombiano como complemento, y considerando la naturaleza transnacional del delito de tráfico ilícito de migrantes, así como el aumento del fenómeno en la región, impulse y profundice el desarrollo de mecanismos de cooperación y asistencia técnica internacional que permitan fortalecer las capacidades del Estado para enfrentar de manera integral este fenómeno.

**II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROTOCOLO**

**i) Objeto del Protocolo**

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional es el primer instrumento global, jurídicamente vinculante, que tiene como objeto principal fomentar la cooperación y reforzar la asistencia judicial para fortalecer las capacidades de los Estados en la lucha contra las diferentes formas y manifestaciones de la delincuencia organizada transnacional. Cuenta con ciento noventa (190) Estados parte, siendo Colombia uno de ellos<sup>1</sup>.

Esta Convención tiene tres (3) Protocolos complementarios, a saber:

- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños<sup>2</sup>;
- Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire;
- Protocolo contra la Fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.

El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre del año 2000, y entró en vigor el 28 de enero del año 2004. Este instrumento tiene como finalidad:

*Prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como promover la cooperación entre los Estados Parte con ese fin, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objeto de dicho tráfico.*

En la actualidad, el Protocolo cuenta con ciento cincuenta y un (151) Estados parte.

**ii) Explicación del articulado**

El "Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, complementario a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional" consta de veinticinco (25) artículos, agrupados en cuatro (4) acápite de la siguiente forma:

**1. Disposiciones Generales:**

En la primera sección titulada Disposiciones Generales (artículos del 1 al 6), se enuncia la finalidad del instrumento, las definiciones fundamentales, el ámbito de aplicación, la responsabilidad penal de los migrantes y las medidas legislativas que cada uno de los Estados Parte debe adoptar para penalizar las conductas que configuran el delito de tráfico ilícito de migrantes y conexos.

El Protocolo define el "tráfico ilícito de migrantes" como:

<sup>1</sup> La Convención fue adoptada por la República de Colombia mediante la Ley 800 del 13 de marzo de 2003 y fue declarada exequible por la Honorable Corte Constitucional a través de Sentencia C-962 del 21 de octubre de 2003.  
<sup>2</sup> En la actualidad, Colombia es Estado Parte únicamente del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; el cual fue aprobado mediante Ley 800 de 2003 y declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-962 del 21 de octubre de 2003.

La facilitación de la entrada ilegal<sup>3</sup> de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

En este marco, y conforme al Artículo 4 relativo al ámbito de aplicación, la normatividad prevista en el Protocolo se aplica con el fin de proteger los derechos de las personas objeto de tráfico ilícito, a partir de la prevención, investigación y penalización de las conductas delictivas relativas al fenómeno, en los términos definidos por el Protocolo, siempre que:

- a) Los delitos sean de carácter transnacional; y
b) Entrañen la participación de un grupo delictivo organizado;

Respecto a la responsabilidad penal de los migrantes, el artículo 5 del Protocolo enuncia que los migrantes no estarán sujetos a enjuiciamiento penal con arreglo al Protocolo por el hecho de haber sido objeto de alguna de las conductas que conforme al instrumento configuran el delito de tráfico ilícito de migrantes.

Este enunciado, evidencia de manera clara que el Protocolo no busca criminalizar los migrantes, o detener los flujos migratorios, y mucho menos estimular la repatriación forzada de migrantes irregulares, sino combatir a aquellos grupos delictivos que facilitan la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material<sup>4</sup>.

La protección de los derechos humanos de los migrantes es un pilar fundamental del Protocolo, que concibe la migración como un derecho y por tanto, hace parte del ejercicio de libre circulación y aspiración legítima de las personas de mejores oportunidades para el desarrollo humano, económico, cultural y profesional en un lugar distinto al de su país de origen o residencia.

Finalmente, y como elemento más importante, el artículo 6 referente a la Penalización, señala las conductas que deben ser tipificadas como delito, a saber:

- a) El tráfico ilícito de migrantes;
b) Cuando se cometen con el fin de posibilitar el tráfico ilícito de migrantes:
i. La creación de un documento de viaje o de identidad falso;
ii. La facilitación, el suministro o la posesión de tal documento.
c) La habilitación de una persona que no sea nacional o residente permanente para permanecer en el Estado interesado sin haber cumplido los requisitos para permanecer legalmente en ese Estado, recurriendo a los medios mencionados en el apartado b) del presente párrafo o a cualquier otro medio ilegal.

Cabe mencionar, que conforme al inciso 3 del artículo 6, la puesta en peligro de la vida o la seguridad de los migrantes afectados y la materialización de cualquier trato inhumano o degradante, en particular, si es con el propósito de explotación, son consideradas como circunstancias agravantes de las precitadas conductas punibles.

2. Tráfico ilícito de migrantes por Mar:

El Título II (artículos 7, 8 y 9) insta a los Estados Parte a cooperar, en la mayor medida posible, para prevenir y reprimir el tráfico ilícito de migrantes por mar, de conformidad con el derecho internacional del mar.

3 Conforme al artículo 3 del Protocolo, se entiende por "entrada ilegal", el paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor.

4 De acuerdo a las notas interpretativas de este artículo, contenida en los Trabajos preparatorios, en la definición se incluyó la alusión a "beneficio financiero u otro beneficio de orden material" con el interés de resaltar que la noción hace referencia a las actividades de los grupos delictivos organizados que actúan motivados por el lucro, dejando por fuera las actividades de todos aquellos que prestan apoyo a los migrantes por razones humanitarias o de vínculos familiares estrechos. En este sentido, se resalta que el Protocolo no pretende criminalizar las actividades de los familiares o de las organizaciones no gubernamentales o agrupaciones de apoyo religiosas.

En este marco, el Protocolo establece la obligación de designar a una, o de ser necesario a varias autoridades para recibir y atender las solicitudes de asistencia, de confirmación de matrícula o del derecho de un buque de enarbolar su pabellón y de autorización para adoptar las medidas pertinentes.

3. Medidas de prevención, cooperación y otras medidas:

El Título III, que comprende los artículos del 10 al 18, invita a los Estados Parte a prestarse la mayor cooperación posible, bien sea técnica, operativa y/o jurídica, y a prestar la mayor asistencia para fortalecer las capacidades nacionales con el objetivo de prevenir y eliminar el fenómeno del tráfico ilícito de migrantes.

En este sentido, el Protocolo establece marcos de acción para el intercambio de información entre Estados, medidas fronterizas, medidas de seguridad y control de documentos, capacitación técnica, medidas de prevención, medidas de protección, repatriación de los migrantes, legitimidad y validez de documentos, entre otros mecanismos encaminados a combatir el tráfico ilícito de migrantes, los cuales deberán ser implementados por medio de acuerdos entre los diferentes Estados.

4. Disposiciones Finales:

Finalmente, el Título IV del Protocolo, Artículos 19 al 25, aborda cuestiones formales propias de los Instrumentos Internacionales referentes a solución de controversias: firma, ratificación y/o adhesión del Protocolo; entrada en vigor; enmienda; denuncias y depositarios del Protocolo.

iii) Obligaciones derivadas para Colombia en caso de adherir al instrumento

Las obligaciones que asumiría el Estado colombiano en el momento de adherir al instrumento serían las siguientes:

1. Concepto de personas objeto de Tráfico ilícito de migrantes y víctimas:

- El tráfico ilícito de migrantes per se no impone la condición de víctima a las personas objeto de este delito. Esta condición se genera a partir de la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos de las personas objeto del tráfico.

En este sentido, se debe reconocer la condición de víctima del migrante irregular cuando se evidencie una clara violación de sus derechos humanos por parte de las organizaciones criminales. Lo anterior, teniendo presente la ocurrencia de delitos conexos como la trata de personas y la extorsión, en el marco del delito del tráfico ilícito de migrantes.

En este sentido se establece como víctimas en el Código de procedimiento penal:

ARTÍCULO 132. VÍCTIMAS. Se entiende por víctimas, para efectos de este código, las personas naturales o jurídicas y demás sujetos de derechos que individual o colectivamente hayan sufrido algún daño como consecuencia del injusto.

La condición de víctima se tiene con independencia de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al autor del injusto e independientemente de la existencia de una relación familiar con este."

Lo anterior quiere decir que la calidad de víctima del delito está precisada normativamente en el ordenamiento jurídico colombiano.

En este sentido, el Estado colombiano deberá establecer los tipos de asistencia y/o protección a los que podrían acceder los migrantes que hayan sido objeto del tráfico ilícito de migrantes por parte de las entidades competentes de acuerdo con la Estrategia Nacional de Lucha contra el tráfico de migrantes.

En este marco, y dada la coyuntura expuesta en las consideraciones previas del presente documento, el Estado colombiano deberá posteriormente definir la fuente y forma en que la

institucionalidad nacional brindará las medidas de asistencia a las personas objeto del tráfico ilícito de migrantes, así como a las personas que han sufrido de graves vulneraciones de derechos humanos en el momento de haber sido objeto de este delito.

2. Desarrollo de las labores investigativas:

En Colombia, diferentes instituciones como la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, participan en el proceso de prevención, seguimiento, e investigación del delito de tráfico de migrantes.

Según la Ley 2136 del 4 de agosto de 2021 referente a la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano, se establece qué:

ARTÍCULO 74. PREVENCIÓN Y ATENCIÓN A PERSONAS OBJETO DE TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES E INVESTIGACIÓN Y JUDICIALIZACIÓN DEL DELITO. El Estado colombiano a través de la Comisión Intersectorial en la Lucha contra el Tráfico de Migrantes adoptará las medidas de prevención, protección, atención, investigación y judicialización necesarias para garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas objeto de Tráfico Ilícito de Migrantes. Lo anterior, con el fin de fortalecer la acción del Estado frente a este delito, de protocolo con el marco normativo internacional y nacional y de igual manera, garantizará la asignación de recursos para el cumplimiento de estas medidas.

Asimismo, en aras de garantizar la identificación y el tratamiento adecuado de las personas objeto de este delito, la identificación de redes criminales, la búsqueda y análisis adecuado de los fenómenos que explican las conductas, como el modo, método y las rutas, entre otros y la acreditación de la existencia de grupos delictivos organizados, la Fiscalía General de la Nación creó mediante Resolución 0-0261 de 29 de marzo de 2022 la Estrategia de la Fiscalía General de la Nación de Atención a los Fenómenos Criminales de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes, sus delitos asociados o conexos y dentro de esta, el Grupo de trabajo de investigación y articulación para la lucha contra la trata de personas, el tráfico de migrantes, y sus delitos asociados o conexos cuyo objetivo primordial es la investigación y judicialización de los responsables de estas formas de criminalidad, tanto a nivel nacional como transnacional.

En este sentido, se ha distribuido el conocimiento de los hechos entre la Delegada para la Seguridad Territorial, cuando se circunscriban a un fenómeno exclusivamente interno y, frente a aquellos casos que se refieran a un delito transnacional, la Delegada Contra la Criminalidad Organizada, específicamente, mediante la creación de un Grupo de Trabajo en la Dirección Especializada Contra las Violaciones a los Derechos Humanos. Lo anterior, a través de ejes rectores de itinerancia, concentración de actividades investigativas y articulación, que conlleva la disponibilidad de fiscales regionales en zonas estratégicas del país, de manera coordinada con dicho Grupo de Trabajo.

La estrategia, además, prevé diferentes medidas tendientes a concentrar la carga e información del fenómeno criminal, con el objetivo de realizar una aproximación analítica y estructural desde la cual sea posible incidir de una manera más profunda en el delito.

El objetivo con esto es caracterizar a las organizaciones criminales, establecer la georreferenciación del área de influencia de estas, cómo se encuentran compuestas las redes ilícitas de blanqueo de capitales provenientes del delito, así como la identificación de sus formas de financiación y la persecución de sus bienes. Todo lo anterior, resulta indispensable para que la investigación y el ejercicio de la acción penal realmente impacten las estructuras dedicadas a la trata de personas y el tráfico de migrantes.

Con el ánimo de fortalecer las labores investigativas y a luz de la implementación del Protocolo, se deberá:

- Desarrollar programas de capacitación que favorezcan el éxito en las actuaciones investigativas. En esta sentido, se pueden fortalecer las capacidades de los funcionarios competentes en la materia, en los siguientes asuntos:

- Rutas, métodos y financiamiento de las organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilícito de migrantes.
Mecanismos de cooperación judicial a nivel internacional.

- Definir mecanismos de entrevistas y conservación de testimonios de migrantes en condición de irregularidad que son deportados, con el objetivo de que esta información contribuya a los procesos de investigación y judicialización.

- Dado el carácter transnacional del delito, se hace imperativo reforzar los mecanismos de cooperación internacional, utilizando no sólo la extradición, sino también otros mecanismos como la solicitud y entrega de elementos materiales probatorios, evidencia física e información legalmente obtenida entre países afectados por las redes de tráfico ilícito de migrantes.

3. Enjuiciamiento y sanción:

- Unificar el tratamiento otorgado por los operadores judiciales a las personas objeto de tráfico ilícito de migrantes, estableciendo criterios unívocos basados en los derechos de naturaleza constitucional que han sido otorgados por vía jurisprudencial.

4. Prevención:

- Estructurar políticas públicas de prevención que respondan al fenómeno delictivo.
Identificar los sujetos vulnerables de la conducta a efectos de prevenir que cada día más personas recurran a las organizaciones delictivas para migrar de manera irregular a otros países.
Capacitar al personal de puestos de control fronterizo en la detección de la conducta.
Formular un manual ciudadano sobre el fenómeno del tráfico ilícito de migrantes, que permita una mayor socialización de este delito, y de esta manera, alertar a la población de los riesgos en los que se puede incurrir al someterse al accionar de las organizaciones delictivas dedicadas al tráfico ilícito de personas.

III. IMPORTANCIA DEL PROTOCOLO CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES PARA COLOMBIA

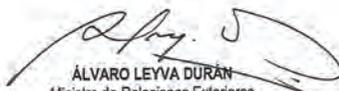
La adhesión de Colombia al "Protocolo contra el Tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, complementario a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional", le permitirá al país:

- Fortalecer la institucionalidad nacional responsable de la prevención y lucha contra el tráfico ilícito de migrantes - la Comisión Intersectorial para la Lucha contra el tráfico de Migrantes - que permita mejorar las capacidades nacionales para enfrentar esta modalidad de crimen organizado de manera integral;
Profundizar la acción para hacer frente a una problemática global. En este sentido, el Protocolo visibiliza aún más el problema y promueve la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino en un contexto en el que el endurecimiento de las medidas migratorias puede resultar en un aumento de la demanda de servicios de tráfico ilícito.
Maximizar las herramientas de cooperación judicial como la extradición y la asistencia judicial recíproca que permitan responder de manera efectiva y contundente contra el tráfico ilícito de migrantes;

- Adoptar un marco jurídico internacional, que sirva de marco al desarrollo de mecanismos de cooperación regional y binacional en la materia.
- Fortalecer los procesos investigativos y de judicialización, a través del intercambio de información entre los Estados Parte y la coordinación entre estos, permita a las Policías Judiciales y demás Entidades con competencia en la materia, disponer de información veraz y decisiva frente al oportuno actuar para enfrentar el fenómeno.
- Contar con el Marco de Acción Internacional Para la aplicación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes, instrumento de asistencia técnica que ayuda a los Estados a aplicar el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes e identificar las deficiencias en sus propios planes de acción, estrategias, políticas y marcos legislativos e institucionales con respecto al tráfico ilícito de migrantes, y establecer medidas apropiadas para superarlas.
- Cumplir con lo establecido en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular adoptado por Colombia en 2018, cuyo Objetivo 9: *Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes que establece entre otros, el compromiso de "Promover la ratificación del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la adhesión a dicho Protocolo y su aplicación";*
- Fortalecer la lucha contra el fenómeno de la Trata de Personas, el cual está íntimamente vinculado al tráfico ilícito de migrantes.

Por las razones anteriormente expuestas, el Gobierno Nacional, a través del Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro de Justicia y el Derecho, somete a consideración del Honorable Congreso de la República, el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se aprueba el «Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional», adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 15 de noviembre de 2000".

De los Honorables Senadores y Representantes,

  
**ÁLVARO LEYVA DURÁN**  
 Ministro de Relaciones Exteriores

  
**NÉSTOR IVÁN OSUNA PATIÑO**  
 Ministro de Justicia y del Derecho

**SENADO DE LA REPUBLICA**

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 24 del mes Nov (bre) del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 250 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Min. Relae. Ext. Dr. Álvaro Leyva Durán

Min. Justicia. Dr. Néstor Iván Osuna Patiño

  
 SECRETARIO GENERAL

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO  
 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA  
 BOGOTÁ, D.C., 15 NOV 2022  
 AUTORIZADO. SOMÉTASE A LA CONSIDERACIÓN DEL HONORABLE CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA LOS EFECTOS CONSTITUCIONALES  
 (FDO.) GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO  
 MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES  
 (FDO.) ÁLVARO LEYVA DURÁN

DECRETA:

**ARTÍCULO PRIMERO:** Apruébese el «Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional», adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 15 de noviembre de 2000.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el «Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional», adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 15 de noviembre de 2000, que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

**ARTÍCULO TERCERO:** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D.C., a los

Presentado al Honorable Congreso de la República por el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro de Justicia y el Derecho.

  
**ÁLVARO LEYVA DURÁN**  
 Ministro de Relaciones Exteriores

  
**NÉSTOR IVÁN OSUNA PATIÑO**  
 Ministro de Justicia y del Derecho

**SENADO DE LA REPUBLICA**

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 24 del mes Nov (bre) del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 250 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Min. Relae. Ext. Dr. Álvaro Leyva D.

Min. Justicia. Néstor Iván Osuna P.

  
 SECRETARIO GENERAL

**LEY 424 DE 1998**  
(enero 13)  
*por la cual se ordena el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia.*

El Congreso de Colombia  
**DECRETA:**

Artículo 1º. El Gobierno Nacional a través de la Cancillería presentará anualmente a las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de Senado y Cámara, y dentro de los primeros treinta días calendario posteriores al periodo legislativo que se inicia cada 20 de julio, un informe pormenorizado acerca de cómo se están cumpliendo y desarrollando los Convenios Internacionales vigentes suscritos por Colombia con otros Estados.

Artículo 2º. Cada dependencia del Gobierno nacional encargada de ejecutar los Tratados Internacionales de su competencia y requerir la reciprocidad en los mismos, trasladará la información pertinente al Ministerio de Relaciones Exteriores y este, a las Comisiones Segundas.

Artículo 3º. El texto completo de la presente ley se incorporará como anexo a todos y cada uno de los Convenios Internacionales que el Ministerio de Relaciones Exteriores presente a consideración del Congreso.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su promulgación.  
El Presidente del honorable Senado de la República,  
*Amyllkar Acosta Medina.*  
El Secretario General del honorable Senado de la República,  
*Pedro Pumarejo Vega.*  
El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,  
*Carlos Ardiila Ballesteros.*  
El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,  
*Diego Vivas Tafur.*

**REPUBLICA DE COLOMBIA-GOBIERNO NACIONAL**  
Públiquezse y ejecútese.  
Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 13 de enero de 1998.  
**ERNESTO SAMPER PIZANO**  
La Ministra de Relaciones Exteriores,  
*Maria Emma Mejía Vélez.*

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 37 DE 2022 SENADO, 117 DE 2022 CÁMARA**

*por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia.*

<p>Bogotá D.C., 24 de noviembre de 2022</p> <p>Respetado <b>FABIO RAÚL AMÍN SALEME</b> Presidente Comisión Primera Constitucional Senado de la República Ciudad</p> <p><b>REF:</b> Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 037 de 2022 Senado, 117 de 2022 Cámara "Por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia".</p> <p>Respetado presidente,</p> <p>De conformidad con lo dispuesto en los artículos 174, 175 y 176 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva como ponente, presento el informe de ponencia para primer debate en Senado al Proyecto de Acto Legislativo No. 037 de 2022 Senado, 117 de 2022 Cámara "Por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia".</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>ARIEL ÁVILA</b> Senador de la República</p>	<p style="text-align: center;"><b>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 037 DE 2022 SENADO, 117 DE 2022 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 356 Y 357 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA".</b></p> <p style="text-align: center;"><b>I. TRÁMITE DEL PROYECTO.</b></p> <p>El proyecto de Acto Legislativo 117 de 2022 Cámara fue radicado el 05 de agosto del 2022 por los Honorables Representantes Olga Lucia Velásquez Nieto, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Luvi Katherine Miranda Peña, Juan Diego Muñoz Cabrera, Carolina Giraldo Botero, Catherine Juvinao Clavijo, Duvalier Sánchez Arango, Daniel Carvalho Mejía, Jaime Raúl Salamanca Torres, Juan Camilo Londoño Barrera, Julia Miranda Londoño, Juan Sebastián Gómez González, Cristian Danilo Avendaño Fino y por los Honorables Senadores Angélica Lisbeth lozano correa, Edwing Fabián Díaz Plata, Iván Leónidas Name Vásquez, Andrea Padilla Villarraga.</p> <p>El proyecto fue remitido a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes donde se designó como coordinadores ponentes al Honorable Representante Santiago Osorio Marín. Fueron también designados como ponentes los Honorables Representantes Oscar Hernán Sánchez, José Jaime Uscátegui Pastrana, Ana Paola García Soto, Julio César Triana Quintero, James Hermenegildo Mosquera Torres, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, Ruth Amelia Caicedo Rosero, Luis Alberto Albán Urbano y Marelen Castillo Torres.</p> <p>El día 11 de octubre fue anunciado el proyecto y el día 18 de octubre fue discutido y aprobado en la comisión, tal como consta en las actas 19 y 20.</p> <p>Durante el trámite en primer debate se presentaron 5 proposiciones por parte de los representantes Juan Daniel Peñuela, Astrid Sánchez Montes de Oca y Carlos Felipe Quintero, de estas proposiciones fueron avaladas dos y las otras se dejaron como constancia.</p> <p><b>Audiencia Pública Primer Debate</b></p> <p>El día 22 de septiembre se realizó una audiencia pública para nutrir el debate sobre este proyecto de Acto Legislativo. En esta audiencia intervinieron las siguientes entidades y actores políticos y ciudadanos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ASOCAPITALES</li> <li>• Fundación Empresarios por la educación</li> <li>• ASOINTERMEDIAS</li> <li>• Alcaldía Mayor de Bogotá</li> <li>• Ministerio de Hacienda</li> <li>• FEDEMUNICIPIOS</li> <li>• FECODE</li> <li>• Observatorio Fiscal Universidad Javeriana</li> <li>• Senadora: Carolina Espitia</li> <li>• Representantes: Heráclito Landinez-Etna Tamara y Carlos Ardiila</li> <li>• Secretaria de Educación de Boyacá</li> </ul>
--	---

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento Nacional de Planeación</li> <li>• EDUCAPAZ</li> </ul> <p>La audiencia pública se puede encontrar en el siguiente enlace: <a href="https://www.youtube.com/watch?v=1sR0CAKUFIK&amp;feature=youtu.be">https://www.youtube.com/watch?v=1sR0CAKUFIK&amp;feature=youtu.be</a> de la audiencia resaltamos las siguientes intervenciones:</p> <p><b>ASOINTERMEDIAS:</b></p> <p>El representante de la asociación de ciudades intermedias planteó que el proyecto tiene las siguientes ventas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecimiento de las capacidades regionales y locales en la gestión del desarrollo de sus territorios.</li> <li>2. Prestación de servicios diferenciados local y regionalmente.</li> <li>3. Impulsar la participación democrática: la proximidad entre población y autoridades.</li> <li>4. Mayor responsabilidad de los gobiernos locales y regionales.</li> <li>5. Mayor control ciudadano que genera mayor claridad en el uso de los recursos.</li> <li>6. Aumenta el nivel de comprensión ciudadana entre los pagos realizados por los contribuyentes locales y el nivel de servicios recibidos.</li> </ol> <p><b>BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL</b></p> <p>Por su parte el Distrito de Bogotá sostuvo que el proyecto mejora la asignación presupuestal para las entidades territoriales y cierra una deuda histórica que se ha tenido con la asignación de recursos a la primera infancia.</p> <p><b>FECODE</b></p> <p>Es necesario este Acto Legislativo en razón a que los recursos destinados a la gratuidad en la educación y el gasto alumno per cápita no ha aumentado desde el año 2018, hoy se sigue asignando año \$2.530.000 pesos.</p> <p>Además de estas organizaciones también se manifestaron en favor del proyecto de Acto Legislativo Asocapitales y la Fundación Empresarios por la Educación.</p> <p>Es importante aclarar que tanto en la audiencia como en el primer debate el Ministerio de Hacienda manifestó que continúa analizando el Proyecto de Acto Legislativo para propiciar el concepto. En este sentido es bueno tener en cuenta que el concepto del Ministerio de Hacienda se puede allegar al Congreso en cualquier momento durante los 8 debates que debe cursar este proyecto.</p>	<p>El día 3 de noviembre fue anunciado el proyecto y el día 8 de noviembre fue discutido y aprobado con modificaciones en la Plenaria de la Cámara de Representantes, tal como consta en las actas 28 y 29.</p> <p><b>II. OBJETO DEL PROYECTO</b></p> <p>La presente propuesta de modificación constitucional tiene como objetivo plantear una alternativa metodológica para la asignación de los recursos transferidos por la Nación a los territorios a través del Sistema General de Participaciones - SGP. Con esta nueva aproximación se busca ampliar el espacio presupuestal para incorporar de manera permanente el servicio de atención a la primera infancia y asegurar una dinámica creciente de asignación de recursos al sistema en términos reales que permita abordar las necesidades adicionales derivadas de las particularidades y dinámicas existentes en los territorios en términos de acceso, calidad y sostenibilidad financiera de los servicios de salud y educación.</p> <p>En ese sentido, el articulado propone, a través de la modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución, en primer lugar, incorporar la atención a la primera infancia dentro de los servicios objeto del sistema y, en segundo lugar, definir los criterios macroeconómicos de asignación presupuestal que permitan, además de asegurar el crecimiento real de los recursos, la conformación de un espacio fiscal adicional para fortalecer las acciones de los territorios ante nuevos retos como, por ejemplo, la atención de población migrante en salud, la modernización y calidad educativa y la sostenibilidad financiera de la planta docente y la infraestructura de cara a la implementación de la jornada única, entre otros.</p> <p><b>III. CONTENIDO DEL PROYECTO</b></p> <p>El proyecto de acto legislativo contempla tres (3) artículos, los cuales se centran en la modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.</p> <p>En este sentido, se propone la financiación permanente de los servicios de atención a la primera infancia mediante la creación de una bolsa específica creada por modificación del artículo 356 de la Constitución Política, con especial énfasis en la población en edad entre 0 y 3 años, así como incrementar el espacio fiscal de los territorios para financiar las funciones que les han sido delegadas, siendo una de ellas, la atención a la primera infancia. Del mismo modo, para atender coyunturas sociales, como la atención de población migrante, y económicas en los cambios estructurales de remuneración del personal vinculado para la prestación de estos servicios.</p> <p><b>IV. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS</b></p> <p>Con respecto al tema de primera infancia, es pertinente mencionar lo establecido por el Decreto 1336 de 2018, "Por medio del cual se adiciona el Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, y se reglamentan los esquemas de financiación y cofinanciación entre la Nación y las entidades territoriales para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.</p> <p>(...)</p>
<p>"Artículo 2.4.4.2. Esquema de financiación y cofinanciación. La financiación o cofinanciación para la sostenibilidad de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre", con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), deberá atender los siguientes criterios generales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La proyección de recursos del PGN, se realizará teniendo en cuenta las metas de cobertura y gestión definidas por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI).</li> <li>2. La focalización geográfica indicativa que defina la CIPI, la cual se realizará teniendo en cuenta al menos:             <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1 Indicadores de Pobreza.</li> <li>2.2 Indicadores de mortalidad materna e infantil.</li> <li>2.3 Cobertura geográfica de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) de conformidad con el Decreto ley 893 de 2017 o la norma que lo modifique o sustituya.</li> <li>2.4 Necesidades de infraestructura para la atención a la primera infancia.</li> <li>2.5 Municipios con presencia de comunidades étnicas.</li> <li>2.6 Necesidad de ampliación progresiva de la cobertura del programa de atención a la primera infancia en el territorio.</li> </ol> </li> <li>3. La financiación deberá tener en cuenta las prioridades de atención definidas en el artículo 6° de la Ley 1804 de 2016.</li> <li>4. La financiación nacional de la política será consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y con el Marco de Gasto de Mediano plazo de los respectivos sectores y sujeto a las disponibilidades presupuestales definidas en las leyes anuales de presupuesto general de la nación.</li> <li>5. Todas las entidades territoriales tienen la posibilidad de acceder a los recursos de cofinanciación, lo que convierte esta fuente de financiación en un instrumento universal.</li> <li>6. De conformidad con el parágrafo 1° del artículo 137 de la Ley 1450 de 2011, para la suscripción de convenios de cofinanciación con la nación, la entidad territorial deberá acreditar el cumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley 358 de 1997, los límites de gasto y deuda establecidos en las Leyes 617 de 2000 y 819 de 2003. Para garantizar la solvencia del financiamiento de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre" por parte de las entidades territoriales, estas deberán acreditar la respectiva contrapartida de recursos mediante certificados de disponibilidad presupuestal.</li> </ol>	<p>Parágrafo 1°. Para acceder a los recursos para la cofinanciación es necesario la identificación, preparación y presentación de proyectos debidamente formulados, en los términos del artículo 2.4.4.4. del presente decreto.</p> <p>Parágrafo 2°. Las entidades estatales del orden nacional que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, conforme a sus competencias, y en cumplimiento del deber legal consagrado en el artículo 25 de la Ley 1804 de 2016, identificarán las asignaciones presupuestales específicas para la atención integral a la primera infancia de manera desagregada. Esta información deberá ser reportada en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP).</p> <p>Parágrafo 3°. Las entidades territoriales conforme a la implementación territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre", en los términos del artículo 22 de la Ley 1804 de 2016, deberán incluir la Ruta Integral de Atenciones (RIA) en sus planes de desarrollo. Los alcaldes y gobernadores como responsables de la política de infancia, a través de las respectivas secretarías de planeación o la dependencia que haga sus veces, incluirán dentro de los respectivos presupuestos anuales, los recursos priorizados para la atención de la primera infancia. Las secretarías de planeación certificarán el cumplimiento de lo aquí dispuesto, identificando la información presupuestal desagregada en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP).</p> <p>La implementación de la RIA será requisito para la viabilidad posterior de los proyectos de inversión sujetos de financiación o cofinanciación por parte de la nación.</p> <p>Artículo 2.4.4.4. Procesos de selección de proyectos. Las entidades del Gobierno nacional, conforme a la disponibilidad de recursos, podrán en la respectiva anualidad adelantar procesos de selección de proyectos de inversión de las entidades territoriales cuyo objetivo sea la atención a la primera infancia. Para tales fines, las entidades territoriales deberán identificar, preparar y presentar los proyectos de inversión ante la entidad del orden nacional competente debidamente formulados, siguiendo para el efecto la guía indicativa que defina cada sector con las condiciones de orden técnico y presupuestal, la cual estará en armonía con los procesos que soportan el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) y con los lineamientos para la formulación, estructuración y evaluación de proyectos de inversión, definidos por el DNP.</p> <p>Artículo 2.4.4.3. Gestión y ejecución de fuentes complementarias a los recursos de la Nación. Las entidades territoriales para efectos de la atención integral para la primera infancia orientarán, gestionarán y ejecutarán recursos del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías, recursos propios y de las diferentes fuentes de financiación públicas o privadas, así como recursos de cooperación internacional, atendiendo lo dispuesto en la normativa aplicable para tales efectos.</p> <p>Artículo 2.4.4.6. Sostenibilidad de las inversiones. Las entidades estatales en el marco de sus competencias garantizarán la sostenibilidad económica, administrativa, financiera, social y</p>



**Transferencia a las Entidades Territoriales – Principales cambios normativos**

	Constitución Política (Art. 86 y 87) Ley 49 de 1993	Acto Legislativo 01 de 2001 Ley 715 de 2001	Acto Legislativo 04 de 2007 Ley 1176 de 2007
<b>Tipo de distribución según destino</b>	El Estado: 100% (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022)	Sistema General de Participaciones (SGP): Municipios y departamentos.	Sistema General de Participaciones (SGP): Municipios y departamentos.
<b>Criterios de las transferencias</b>	Participaciones en el producto interno bruto (PIB) de los departamentos y municipios. El Estado: 100% (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022)	El producto del SGP: 2002-2003: inflación 2%, y 2004-2005: inflación 2,5%. A partir del 2006, promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de los departamentos.	El producto del SGP: 2009-2010: inflación 4%, 2011-2012: inflación 5,5%, y 2013-2014: inflación 5%. 2017 se adelanta promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de los departamentos.
<b>Asignaciones mínimas por sector</b>	Participaciones en el producto interno bruto (PIB) de los departamentos y municipios. El Estado: 100% (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022)	Educación: 30,5% Salud: 24,3% Proyecto general: 17%	Educación: 30,5% Salud: 24,3% Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB): 11,6% Proyecto general: 3,4%
<b>Mecanismos de distribución</b>	Asignación en el producto interno bruto (PIB) de los departamentos y municipios. El Estado: 100% (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022)	Asignación en el producto interno bruto (PIB) de los departamentos y municipios. El Estado: 100% (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022)	Asignación en el producto interno bruto (PIB) de los departamentos y municipios. El Estado: 100% (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022)
<b>Criterios de distribución de los recursos</b>	Participaciones en el producto interno bruto (PIB) de los departamentos y municipios. El Estado: 100% (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022)	Proyecto general: - Por población. - Por población urbana y rural. - Por eficiencia fiscal. - Por eficiencia administrativa.	Proyecto general: - Por población. - Por población urbana y rural. - Por eficiencia fiscal. - Por eficiencia administrativa.
<b>Mecanismos de seguimiento y control de los recursos</b>	Transferencia en el control de la ejecución de los recursos.	Transferencia en el control de la ejecución de los recursos.	Transferencia en el control de la ejecución de los recursos.

Fuente: Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. Núm. 205 de julio 2014, por Jaime Bonet, Gerson Javier Pérez V. y Jhorland Ayal. Página 19.

**VIII. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

**1. Contexto del problema**

El Sistema General de Participaciones es el esquema mediante el cual se definen las transferencias de la Nación a los territorios para la financiación de los servicios que estos tienen a cargo en Educación, Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico y otros sectores denominados de propósito general. Inicialmente, para determinar las asignaciones a los territorios se adelantaron los siguientes pasos:

- 1º **Definición del monto:** Con la finalización del periodo de transición establecido en el Acto Legislativo 04 de 2007, en la actualidad, el incremento anual del monto global del SGP para ser distribuida en los territorios corresponde a "un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los Ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores" (DNP, 2021, pág. 6).
- 2º **Distribución de la bolsa entre los servicios que financia el sistema:** El sistema tiene dos componentes, el de asignaciones especiales y asignaciones sectoriales (DNP, 2021), y una vez definido el monto los recursos, estos se distribuyen de acuerdo con los porcentajes que se presentan a continuación:

Ilustración 1: Esquema de Distribución del SGP



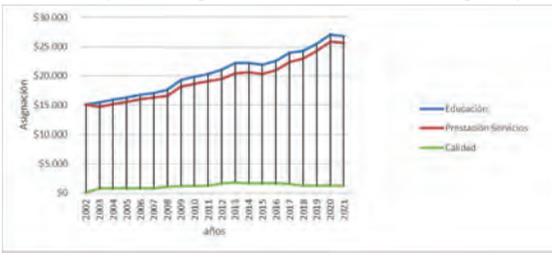
Fuente: Recomendaciones para la proyección y estimación de los recursos del Sistema General de Participaciones vigencia 2022, página 6. (DNP, 2021)

- 3º **Asignación de los recursos para los departamentos, municipios o distritos:** Finalmente, a partir del comportamiento de las variables contempladas en los criterios de distribución definidos para cada componente, se determina la asignación correspondiente a cada Entidad Territorial (DNP, 2021).

De esta distribución, es importante mencionar algunos elementos sobre las asignaciones sectoriales de Educación y Salud, equivalentes al 83% del sistema, y respecto a la atención de la primera infancia, como asignación adicional:

- **Educación:** Estos recursos podrán financiar entre otros: pagos para la planta docente y administrativa, construcción de infraestructura, provisión de la canasta educativa y calidad. Y los criterios de asignación en los territorios responden a las variables de: a) matrícula atendida en la vigencia anterior, asignación por alumno y tipología educativa (Criterio: Población atendida), b) variación de la matrícula oficial (Criterio: población por atender en condiciones de eficiencia), y c) matrícula atendida en la vigencia anterior y reportada en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), calidad y NBI (Criterio: equidad). Criterios técnicos que deberían ser revisados a la luz de las nuevas dinámicas sociales y económicas de los territorios, ante su pérdida de capacidad discriminatoria. A continuación, se presenta la evolución de los recursos asignados a este componente:

**Gráfico 1. Asignación al componente sectorial de educación 2002-2021, por categoría**



Fuente: Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales "SICODIS", Fecha Reporte: miércoles, 13 de julio de 2022

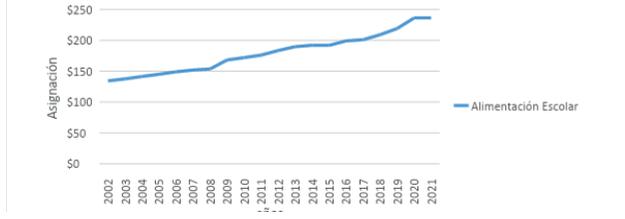
Sin embargo, pese a que estos recursos son la principal fuente de financiación para cubrir el gasto en el servicio de educación pública de preescolar, básica y media, solo representan el 64% de las asignaciones destinadas para este servicio en el año 2015 (Díaz, Moreno y Ruiz, 2017). De esta forma, esta asignación es insuficiente para cubrir las necesidades del sector debido a la rigidez de varios elementos técnicos y metodológicos del sistema, como, por ejemplo, el distanciamiento entre las plantas viabilizadas por el Ministerio de Educación Nacional y las necesidades de los colegios en los territorios para la implementación de lineamientos como lo es la jornada única o no considerar los incrementos salariales derivados de los procesos de negociación de la Nación. Situación que compromete el presupuesto territorial y la prestación del servicio ante las reducidas fuentes de financiación alternativas.

De esta forma, los recursos del SGP son destinados principalmente para suplir los gastos de salarios y prestaciones sociales del personal docente y administrativo vinculados a los servicios de

educación preescolar, básica y media, limitando el espacio fiscal para realizar inversiones en infraestructura, conectividad o calidad. Por ejemplo, para el año 2015, los recursos del SGP se distribuyeron de la siguiente manera: a) Gastos de personal el 56,3%, b) aportes patronales el 13,42%, y solamente en la construcción, ampliación y adecuación de infraestructura educativa el 3,1% (Fedesarrollo, 2017).

Así mismo, el desarrollo normativo del sector ha introducido nuevas funciones sin fuentes suficientes (0,5% del sistema), como es el caso del Programa de Alimentación Escolar, el cual presenta una baja participación de los recursos del sistema, apenas del 0,5% que se distribuye en los municipios del país, y los territorios optan por a la financiación del programa con asignaciones de otras fuentes o reducir la cobertura de este, reduciendo su impacto. Esta situación ya se ha advertido, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual señala que para el año 2013, ante la atomización de los recursos, se presentan bajas asignaciones como la del "Municipio de Abriaquí Antioquia, que recibió \$6 millones y la totalidad de los recursos asignados para las entidades territoriales no certificadas en ese departamento apenas alcanzaban los \$10 mil millones, impidiendo garantizar la universalidad del programa y con ellos induciendo problemas de inequidad entre los niños se beneficiaban del programa y los que no" (MHCP, 2015, pág. 21)

**Gráfico 2. Asignación al componente alimentación escolar 2002-2021**

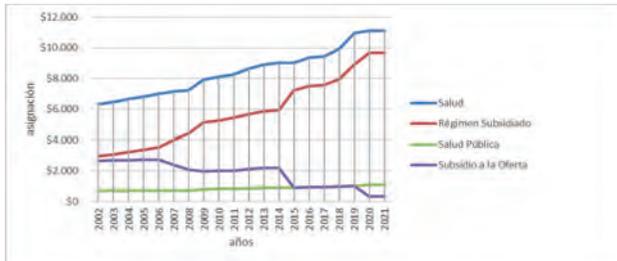


Nota: Cifras en MM. (2021=100)

Fuente: Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales "SICODIS", Fecha Reporte: miércoles, 13 de julio de 2022

**Salud:** Estos recursos cubren los gastos asociados con: la afiliación de población vulnerable al régimen subsidiado, la salud pública y subsidio a la oferta. Los criterios para la distribución de los recursos en los territorios incluyen "la información poblacional y de pobreza con base en los resultados del último censo realizado según lo certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que para la vigencia actual corresponde al Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018" (DNP, 2021, pág. 6). Sin embargo, debido a las implicaciones en la estabilidad de las finanzas públicas de la incorporación de los resultados del Censo en la actualidad se cuenta con un periodo de transición hasta el año 2022 establecido en el artículo 114 de la Ley 2159 de 2021, con el fin de garantizar "como mínimo, el 80 % de lo asignado por concepto de las once doceavas de la vigencia 2021" (DNP, 2021, pág. 6).

Gráfico 3 Asignación al componente sectorial de salud 2002-2021, por categoría



Nota: Cifras en MM, (2021=100)

Fuente: Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales "SICODIS", Fecha Reporte: miércoles, 13 de julio de 2022

Para el año 2015, el SGP representó el 18% de las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad en Salud – SGSSS, la segunda más importante después del 46,2% correspondiente a las cotizaciones (Díaz, Moreno, & Ruiz, 2017). Situación que recoge los cambios en los recursos del SGP destinados al financiamiento de la UPC del régimen subsidiado disminuyeron entre 2011 y 2013, como resultado del cambio de la metodología de asignación aplicada por el Ministerio de Salud y Protección Social a partir del 2011, al pasar de la asignación que se venía dando por cupos a afiliados efectivos. (Ley 1438 de 2011 y Decreto 971 de 2011), lo que limitó los recursos para la atención de urgencias, conforme lo señalado por el artículo 67 de la Ley 715 de 2001, estas atenciones siguen siendo obligatorias, pero deben ser pagadas con recursos distintos a los del SGP. Lo cual también incluye la atención de urgencias de los migrantes irregulares, que al ingresar al país no cuentan con una póliza de salud o no tengan capacidad de pago de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 168 de la Ley 100 de 1993 y en concordancia con el artículo 67 de la Ley 715 de 2001 y la Ley 1751 de 2015.

**NOTA JURÍDICA ATENCIÓN A POBLACIÓN MIGRANTE**

La población migrante ha venido creciendo en Colombia en los últimos años, al punto que, desde distintas regiones y países del mundo, bien por razones políticas, sociales, económicas, artísticas o científicas, según Migración Colombia, en los años 2019 y 2020, han ingresado al país 3.987.446 extranjeros de diferentes nacionalidades en 2019 y 1.000.560 en 2020, cifras que permiten hacer un análisis comparativo entre las entradas de extranjeros, por nacionalidad, en el último año frente al 2019. Por ejemplo, en el caso de los nacionales venezolanos se registró una variación del -82,7%, norteamericanos 67,4%, mexicanos 73,7%, entre otros. Estas cifras, junto a las históricas, permiten concluir que el flujo de extranjeros en Colombia es constante y gran parte de ellos ha decidido radicarse en Colombia que, como país receptor debe establecer en el ordenamiento jurídico, los

derechos y garantías universales para migrantes. Es así como en el caso de los migrantes venezolanos, el gobierno nacional, está en el deber constitucional de garantizar los derechos de esta población, en atención a que, al tenor de lo establecido en el artículo primero de la Constitución, Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto por la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que integran la República y en la prevalencia del interés general. Complementa lo anterior, el artículo 100 superior que da por sentado que los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles concedidos a los colombianos con ciertas condiciones legales.

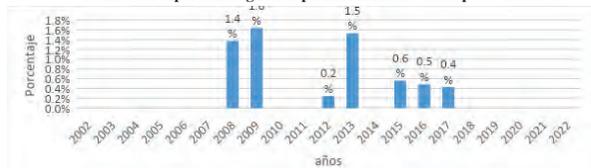
Es innegable que, para la población venezolana residente en Colombia, debe, adicionalmente, tenerse presente lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución Política, relacionado con los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en estados de excepción y que prevalecen en el ordenamiento interno. En tal sentido, hacen parte del Bloque de Constitucionalidad y, por lo tanto, gozan de preferente rango constitucional. A ello se asocian el derecho al trabajo, a la educación y a la salud establecidos en la ley 146 de 1994.

El gobierno colombiano no ha sido ajeno a ello y para el efecto, mediante el Decreto 216 de 2021 o Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal, dicta disposiciones en materia migratoria y reglamenta lo arriba enunciado para esta población que se encuentra en territorio colombiano de manera regular o irregular.

Así las cosas, se fundamenta, a la luz del ordenamiento jurídico colombiano, la inclusión de esta población en las todas las instancias territoriales que, al igual que los civiles colombianos pueden ser atendidos con recursos territoriales y, por ende, con los provenientes de la Nación y del Sistema General de Participaciones.

- Los recursos para primera infancia no hacen parte de las asignaciones contempladas de manera directa en el sistema y solo son girados como adicionales y condicionados a un crecimiento real de la economía, certificado por el DANE, superior al 4%. Planteamiento que no generó un flujo constante y garantizado de recursos y que finalizó con el periodo de transición propuesto en el Acto Legislativo 04 de 2007. Como lo muestra la siguiente gráfica, la asignación de recursos para primera infancia durante la última década ha sido esporádica y de baja participación con respecto al total de los recursos del SGP.

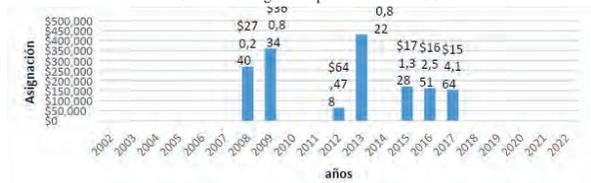
Gráfico 4. Proporción asignación primera infancia con respecto al SGP



Fuente: Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales "SICODIS", Fecha Reporte: miércoles, 13 de julio de 2022

Sin embargo, pese a esta situación, con la expedición de la Ley 1804 de 2016 "por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones", los territorios se integran en el proceso de implementación de esta política sin una fuente cierta y permanente que permita la adquisición de compromisos recurrentes asociados con la ampliación de cobertura y servicios asociados a la atención.

Gráfico 5. Asignación primera infancia SGP



Fuente: Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales "SICODIS", Fecha Reporte: miércoles, 13 de julio de 2022

Como se describe en la gráfica, se evidencia que los recursos provienen solamente cuando el crecimiento del PIB supera un % específico, y los mismos se distribuyen para su uso óptimo en las necesidades de la primera infancia, pero no son recursos recurrentes y no permiten generar una política clara de atención de esta. Como ejemplo de esta situación, tomamos de referencia el Compes Social de 2015, y observamos que de los recursos allí asignados se distribuyeron para la atención integral de la primera infancia del SGP por un valor de \$171.328 millones, provenientes del crecimiento económico superior al 4% en la vigencia 2013 (preliminar) y de las cifras definitivas de crecimiento económico de 2011 y 2010 certificadas por el DANE; y donde se describe que en virtud de lo establecido en el artículo 14° de la Ley 1176 de 2007, el Consejo Nacional de Política Social determinó la orientación de los recursos del SGP para la atención integral de la primera infancia en las siguientes líneas de inversión:

**I. Mil primeros días de vida (gestación a 2 años).**

- a) Adecuación institucional para el fortalecimiento del acceso a los servicios de salud materno infantil.
- b) Promoción de la participación de las personas, familias y comunidades en el desarrollo integral durante los mil primeros días de vida.

**II. De 2 a 5 años.**

Dotaciones pedagógicas para los hogares comunitarios en tránsito hacia las modalidades comunitarias de atención integral.

**III. Todos los grupos etarios**

- a) Ampliación, mantenimiento, reparación y dotación de los ámbitos culturales y espacios recreativos accesibles y pertinentes para la primera infancia.
- b) Cualificación y formación de talento humano que trabaja en el marco de la atención integral a la primera infancia.
- c) Terminación de obras inconclusas bajo criterios excepcionales.

Este puntual ejemplo, nos describe la situación actual de la distribución de los recursos y de la dependencia de que los crecimientos sean superiores a un porcentaje, en este caso el 4%, para poder contar con recursos y cubrir decisiones de política en el ámbito territorial, tanto como garantes de los derechos de las niñas y los niños, como ejecutores de los recursos. Por lo anterior, es necesario que se puedan contar con recursos en una bolsa independiente.

Como conclusión de los elementos anteriormente expuestos, es deseable que las bolsas de educación y salud, y en general del SGP, crezcan de acuerdo con los compromisos que se financian con ellas; y adicionalmente adoptar un sistema de incentivos eficaz para formular metas sectoriales. Este crecimiento, necesario para garantizar la prestación del servicio, la inclusión permanente de la atención a la primera infancia para el cabal cumplimiento de las funciones asignadas en este servicio y para generar incentivos adecuados para el mejoramiento de la calidad, pone de manifiesto la necesidad de modificar el acto legislativo 04 de 2007 y fortalecer y asegurar el crecimiento de las partidas del sistema.

**2. Modificación propuesta a los artículos 356 y 357 de la Constitución.**

Ante la necesidad de modernizar el SGP, para avanzar hacia una política social integral que mitigue las desigualdades sociales y económicas existentes en los territorios, la presente propuesta de modificación constitucional persigue dos objetivos, el primero, incorporar la atención a primera infancia, como un compromiso histórico con las generaciones futuras. Y el segundo, modificar la metodología de estimación de la asignación al SGP, por una que permita el establecimiento de una partida presupuestal del sistema que contribuya con el reconocimiento de los costos reales de la provisión de los servicios que contempla y que permita la inversión en acciones orientadas a mejorar la calidad y eficiencia del gasto público. En este sentido, la presente sección describe las propuestas de modificación de la Constitución Política de Colombia, en sus artículos 356 y 357 para dar cumplimiento al mandato constitucional de asignación de los recursos fiscales suficientes para atender las competencias descentralizadas.

-Inclusión del servicio de atención a la Primera Infancia en el artículo 356 de la Constitución Política

En el marco de las realizaciones reconocidas en el artículo 4 de la Ley 1804 de 2016, las cuales se refieren a las “condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, y que hacen posible su desarrollo Integral” a través de las acciones articuladas entre la Nación y los territorios “encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños y niñas, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo”, se hace necesario establecer una fuente financiera cierta y permanente que permita la ampliación de cobertura y servicios asociados.

Con esto, se reconoce la importancia de fortalecer la incidencia de la acción pública durante los primeros años de vida de las niñas y los niños, como etapa definitiva en su futuro, en términos del desarrollo cerebral, salud física y emocional, felicidad, capacidad de aprendizaje e incluso los ingresos de su etapa adulta. Los principios que orientan la política pública de primera infancia se enmarcan en la perspectiva de derechos y de protección integral, establecidos en la Constitución Política y en la Ley 1098 de 2006, y en el Sistema de Protección Social como el instrumento del Estado para garantizar los derechos.

Adicionalmente, en documentos de referencia de expertos y en recomendaciones de la Unesco para la Educación a 2030, en sus recomendaciones + Motivados por los importantes logros que hemos conseguido en la ampliación del acceso a la educación en los últimos 15 años, velaremos por que se proporcione educación primaria y secundaria de calidad, equitativa, gratuita y financiada con fondos públicos, durante 12 años, de los cuales al menos nueve serán obligatorios, consiguiendo así resultados de aprendizaje pertinentes. Alentamos también a que se imparta al menos un año de enseñanza preescolar de calidad, gratuita y obligatoria y a que todos los niños tengan acceso a una educación, atención y desarrollo de la primera infancia de calidad.

Nos comprometemos también a proporcionar oportunidades de educación y capacitación significativas para el gran número de niños y adolescentes no escolarizados, que precisan medidas inmediatas, sostenidas y específicas, a fin de velar por que todos los niños asistan a la escuela y aprendan”<sup>2</sup>.

Los problemas que se han detectado desde la Ley 60 de 1993 y la misma constitución de 1991, han sido relacionadas con la inequidad generada por la distribución de los recursos, la ineficiencia del gasto, la poca inversión en calidad y los aumentos de los costos de la nómina; donde la política social del país esté orientada a superar la pobreza, a dar reconocimiento a la niñez como sujeto de derechos, a dar plena garantía de estos derechos y a disponer de los recursos suficientes para implementar las condiciones necesarias para el desarrollo integral de la primera infancia. Es evidente la necesidad de eliminar las barreras que limitan la autonomía y el bienestar; que la cultura, las artes, la recreación y el deporte forman parte esencial en la construcción de tales capacidades; que la salud como derecho habitante debe priorizar la prevención y la atención en el hogar, que se debe seguir mejorando los enfoques poblacionales, de género y diferenciales para que el conjunto de políticas, servicios e inversiones sociales garanticen derechos y construyan autonomía y

<sup>2</sup> Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible. 2016. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa)

movilidad para las mujeres, niños, jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, habitantes de la calle, grupos étnicos y migrantes; que la educación debe ser para toda la vida y de calidad, que empieza con la paternidad responsable, con hijos amados y deseados, con formación continua y pertinente a lo largo de la vida, con calidad y resultados de excelencia.

Invertir en la primera infancia, es garantizar el derecho a la formación integral para toda la población, es una apuesta en que la educación pública estatal sea de máximo nivel de calidad, pertinencia y relevancia, que aporta al desarrollo de cada región y su entorno, así como se constituye en un beneficio para toda la sociedad, garantizando los derechos humanos y contribuyendo en el mediano y largo plazo en elevar la productividad y crecimiento del país.

Se debe liderar la política de estado de primera infancia para asegurar los derechos fundamentales de los niños por nacer hasta los 5 primeros años de vida, reforzando el trabajo con las familias y con integración social; fortaleciendo la oferta en pre jardín en distintas modalidades; se debe mejorar la infraestructura de los jardines infantiles para que sean espacios amigables con infraestructura adecuada y dotación pertinente, independientemente del lugar y nivel socioeconómico. La idea es trabajar sobre iniciativas que contribuyan al incremento de la inversión pública en la política social para la niñez.

Una de las necesidades más evidentes en el enfoque en la primera infancia, es en los beneficios que redundan en que cada uno de los municipios y departamentos del país puedan realizar inversión pública orientada de manera más eficiente a la población, direccionada principalmente en mejorar la infraestructura que permita cumplir las metas de salud y educación tanto del entorno familiar de los 0 a los 3 años, cómo la universalización del acceso a la educación preescolar para avanzar en el cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Educación y Primera Infancia.

Frente a lo anterior y como ya lo mencionamos en el capítulo anterior, relacionado con las bolsas de educación y salud, y en general del SGP, es importante que los recursos crezcan de acuerdo con los compromisos que se financian con ella, especialmente cuando se habla de la primera infancia, donde se pretenden asegurar especialmente los recursos para la educación de la población de 0 a 3 años que no se encuentra cubierta en ninguna de las instancias ya previstas y que permitan garantizar la prestación del servicio , dar cabal cumplimiento de las funciones asignadas en este servicio y la generar incentivos adecuados para el mejoramiento de la calidad, como una inclusión permanente de la atención a la primera infancia. Esto afianza la idea de que los recursos para la primera infancia no pueden provenir de un residual de recursos de una bolsa, sino que, por el contrario, debe dejarse de manifiesto tener un espacio en esta gran bolsa que permita garantizar una educación inclusiva y de calidad que garantice su atención integral, como complemento a lo actualmente ofrecido y que permita asegurar que todas las niñas y niños completen su educación primaria y secundaria con formación integral de la mano de los maestros, las familias y las comunidades.

En este sentido, la inclusión de este servicio del sistema, además de brindar una estabilidad en la financiación de la atención a la primera infancia, fortalece los procesos de articulación, planeación presupuestal y orientación a resultados de los actores involucrados.

-Modificación del artículo 357 de la Constitución Política frente a las variables macroeconómicas para la determinación de recursos del SGP

La metodología de determinación de la asignación presupuestal del Sistema General de Participaciones ha sido sujeto de tres modificaciones, posteriores a la transformación del Situado Fiscal y participaciones municipales en Sistema. Con ello, se han incluido diferentes variables y criterios como inflación o el ingreso corriente de la nación (INC) y/o puntos adicionales de crecimiento para la definición de los recursos que serán distribuidos por componente en las Entidades Territoriales. En la siguiente ilustración se relacionan la evolución histórica de los criterios empleados y la normatividad asociada:

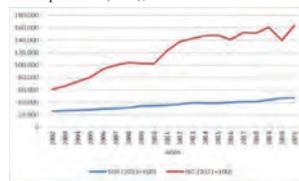
Ilustración 1: Evolución de los criterios de determinación de los recursos en el SGP

Porcentaje del Ingreso Corriente de la Nación (ICN)	Indexación con inflación	Indexación con inflación	Promedio de la variación % de los ICN
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Silvicio fiscal:</b> Constitución Política art. 357 - Acto Legislativo 1 de 1995: Incremento año por año desde el 1.4% hasta 22% entre 1993 y 2001.</li> <li><b>Participaciones municipales:</b> Ley 60 de 1993 (Artículo 10): 1994 (23%) 1995 (23.3%) 1996 (24.5%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Acto Legislativo 01 de 2001:</b> Parágrafo 1 del artículo 3° establece un período de transición para los años 2002 a 2008. Inflación más 2% y 2.5%. Si existiera un crecimiento real del PIB superior al 4% se define un crecimiento adicional proporcional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Acto Legislativo 04 de 2007 - Transición:</b> Parágrafo transitorio 1° tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior, se define un incremento de inflación más una tasa de crecimiento real de 4%, 3.5% y 3%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Finaliza el período de transición del Acto Legislativo 04 de 2007 y se continúa con la fórmula establecida en el Artículo 4°</b> Incremento igual a un porcentaje del promedio de la variación porcentual de los INIC durante los 4 años anteriores, incluido el año.</li> </ul>
23% + 33.9% + 15% + 14% 1994 1995 1996 - 2001	Inflación + 2pp 2002 - 2005	Inflación + 2.5 pp 2006 - 2009 Inflación 4pp 2010	Inflación + 3.5pp 2011 - 2016 Promedio de la variación % de los 4 años anteriores
1994 1995 1996 - 2001	2002 - 2005	2006 - 2009 2010	2011 - 2016 2017 - 2022

Fuente: Adaptación de Bonet, J., & Pérez, G. J. (2014).

Estos cambios metodológicos han derivado en fluctuaciones en las partidas destinadas a los territorios introduciendo incertidumbre a las finanzas públicas territoriales y no han incluido crecimientos generales importantes para ampliar la financiación de los servicios contemplados por el sistema, como se mencionó previamente. Como se observa en el gráfico 7, entre el período previo al año 2007, la participación de las transferencias llegó a máximos históricos del 40% de los ICN. Sin embargo, con la expedición del Acto Legislativo 04 de 2007, la participación disminuyó hasta el año 2017.

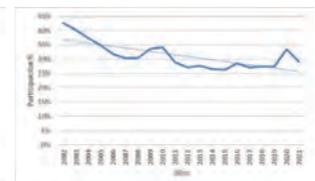
Gráfico 6 Evolución del Sistema General de Participaciones (SGP), 2002-2021



Cifras MM

Fuente: Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales "SICODIS", MFMP 2022

Gráfico 7 Porcentaje del SGP con respecto a los ICN



Fuente: Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales "SICODIS", MFMP 2022

Además de la inclusión del servicio de atención a la primera infancia al SGP, en la actualidad, una vez finalizado el período de transición definido en el Acto legislativo 04 de 2007, la dinámica de crecimiento de la bolsa de recursos del SGP pasa de basarse en la inflación más un porcentaje adicional, a la variación promedio de los últimos cuatro años de los Ingresos Corrientes de la Nación, estableciendo una dinámica procíclica del sistema. Este cambio en las variables ha derivado en una asignación presupuestal que mantiene la desconexión entre el monto estimado y los costos que financia, situación que profundiza las presiones fiscales en los territorios y que pueden comprometer la prestación del servicio, ya sea en términos de calidad y/o cobertura.

Teniendo en cuenta lo anterior, la problemática del SGP se puede resumir de la siguiente manera:

- Ausencia de coherencia entre el valor definido y los costos reales de los servicios que financia.
- Inexistencia de una participación permanente del servicio de atención a la primera infancia
- Pérdida de poder discriminante de las variables incluidas como criterios técnicos o de distribución para la asignación de las partidas presupuestales a los territorios.

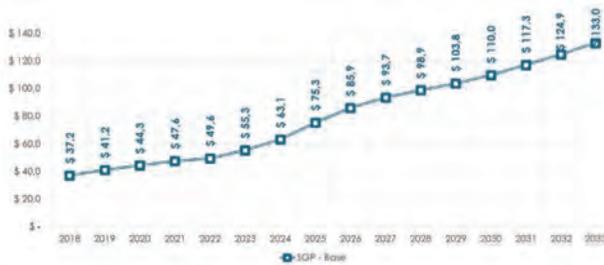
Si bien, el cumplimiento de las funciones delegadas a los territorios debe ser respaldadas con las asignaciones presupuestales suficientes, a través del proceso de descentralización se desarrollan también bajo una inversión conjunta y concomitante Nación – Territorios. Es importante resaltar los principios fundamentales que persigue el Sistema General de Participaciones asociado con la contribución del sistema al fortalecimiento del acceso y la calidad de los servicios fundamentales que se desarrollan en el marco del estado social de derecho. En este sentido, se hace relevante realizar una revisión metodológica de las variables que actualmente definen la asignación de recursos al sistema, con el fin de establecer criterios y variables macroeconómicas que respondan a la coyuntura económica y social que se enfrenta las finanzas públicas nacionales y territoriales.

En este sentido la presente propuesta de modificación del artículo 357 de la Constitución Política busca establecer:

1. Incorporar un crecimiento de los componentes anteriormente mencionados a través del sistema.
2. Ampliar el espacio fiscal para implementar acciones de fortalecimiento territorial hacia aspectos de calidad y modernización de los servicios abordados en el SGP.
3. Ampliar el espacio fiscal para incluir de coyunturas sociales como la atención de población migrante y económicas como cambios en las estructuras de remuneración del personal vinculado para la prestación de estos servicios.
4. Incorporar mayores recursos en el sistema para los territorios con el fin de dar cumplimiento a la Ley de Educación y Ley de Primera infancia.
5. Necesidad de establecer el SGP como una fuente de financiación estable y bajo criterios técnicos que propendan por la calidad, eficiencia y sostenibilidad financiera del servicio prestado desde los territorios.
6. Equidad en el acceso de la población a los servicios que financia el sistema ante la desigualdad en los ingresos de los territorios, que inciden en aspectos como cobertura y calidad en la oferta local.

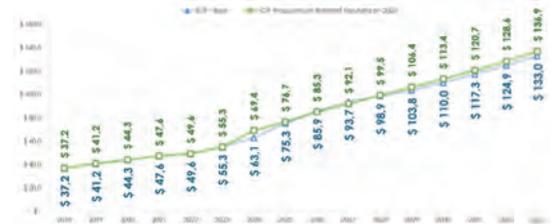
En este sentido a continuación se presenta un escenario que combina criterios para la base como para los incrementos del sistema. Para el análisis se emplean los datos proyectados de los Ingresos Corrientes de la Nación presentados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022 y las proyecciones de inflación del Banco de la República:

Gráfico 8. Proyección de la asignación presupuestal para SGP propuesta vs situación actual Situación Actual.



Incremento a partir del ICN incremento anual en un % igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Escenario propuesto Proyección de asignación SGP criterio actual vs propuesta sin RT



Propuesta Base + Incremento real:

El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los Departamentos, Distritos y Municipios corresponderá para los años 2024, 2025 y 2026 el 26%, 28% y 30% respectivamente de los ingresos corrientes de la Nación. Para los años 2027 y 2028 el incremento del monto es la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 5%. En el año 2029 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%.

A partir de la vigencia 2030 el incremento del monto del SGP es igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3,5%.

Fuente: Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales – Secretaría Distrital de Hacienda.

Este escenario propone la incorporación de un criterio de asignación que procura el crecimiento real y sostenido a lo largo del tiempo de las transferencias y reduce la incertidumbre sobre esta fuente, a la vez que permite la ampliación de un margen de recursos para la incorporación de las nuevas responsabilidades delegadas a los territorios como la atención a la primera infancia.

La propuesta incorpora una asignación del SGP en dos tramos. El primero, propone para los años 2024, 2025 y 2026 una asignación fija del 26%, 28% y 30% respectivamente de los ingresos corrientes de la Nación, y con ello permitir la participación de los territorios en los incrementos esperados de los ICN derivados de un mayor recaudo e ingresos petroleros, entre otros, de acuerdo con lo señalado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo para 2022.

El segundo tramo, propone para los años 2027 y 2028 el incremento del monto es la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 5%. En el año 2029 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4% y a partir de la vigencia 2030 el incremento del monto del SGP es igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de

crecimiento real de 3,5%. Lo cual permitiría, reducir: a) el riesgo de financiación derivado de posibles fluctuaciones del ingreso, y así facilitar la estructuración de proyectos e inversiones con una visión de largo plazo y b) la incertidumbre fiscal, principalmente en periodos de recesión económica al mantener un nivel de gasto público estable que opera como elemento contra cíclico. Finalmente es importante mencionar dos elementos que deberían acompañar esta transformación de los presupuestos territoriales. El primero, a la luz de la ampliación del espacio fiscal en los territorios, se hace necesario fortalecer las capacidades técnicas y de gestión ante este incremento en los recursos, con el fin de que la ejecución de las transferencias se enmarque en procesos de gasto bajo criterios de calidad, eficiencia y eficacia. El segundo, incentivar la generación de recursos propios a través de instrumentos como el catastro multipropósito, entre otros, así como los recursos de la Nación con el fin de no comprometer el cumplimiento de la regla fiscal.

3. Texto aprobado en segundo debate Cámara y explicación de sus modificaciones:

Texto aprobado en Plenaria Cámara y propuesta para primer debate Comisión Primera del Senado	Explicación
Sin modificación	
Artículo 2°. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:  El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los Departamentos, Distritos y Municipios corresponderá para los años 2024, 2025 y 2026 al 26%, 28% y 30% respectivamente de los ingresos corrientes de la Nación.	Se agregan un inciso al artículo 357 para que del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación estén excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente. Se agrega en el sexto inciso el criterio de atención de la primera infancia entre los 0 y los 5 años.
Para los años 2027 y 2028 el incremento del monto del Sistema General de Participaciones (SGP) será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 5%. En el año 2029 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. A partir de la vigencia 2030 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3,5%.	Se agregan un párrafo que busca que el gobierno reglamente dentro de los seis meses siguientes a la expedición del acto legislativo, el monto, incremento y la destinación del Sistema General de Participaciones (SGP) correspondiente a resguardos indígenas, y otro párrafo para que el Gobierno defina criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones. El Sistema orientará los recursos necesarios para que, de ninguna manera, se disminuyan, por razón de la
<u>Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de</u>	

**estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.**

población, los recursos que reciben las entidades territoriales y resguardos indígenas actualmente.

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud, **atención de la primera infancia entre los 0 y los 5 años** y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia.

**Parágrafo Primero:** El Gobierno Nacional, reglamentará de conformidad con sus funciones constitucionales y legales la

<p><u>distribución de los recursos para cada componente en las asignaciones sectoriales y especiales, priorizando la atención a la primera infancia entre los 0 y 5 años</u>, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p> <p><u>Parágrafo Segundo: El Gobierno Nacional reglamentará, de conformidad con sus funciones constitucionales y legales, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente acto legislativo, el monto, incremento y la destinación del Sistema General de Participaciones (SGP) correspondiente a resguardos indígenas, para lo cual respetará, acatará y garantizará los derechos de que tratan los artículos 1 y 7 de la Constitución Política de 1991, y el Convenio 169 de la OIT o Ley 21 de 1991, artículos 6 y 7.</u></p> <p><u>Parágrafo Tercero: El Gobierno Nacional, en un término de 6 meses siguientes a la expedición del presente acto legislativo, definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones. El Sistema orientará los recursos necesarios para que, de ninguna manera, se disminuyan, por razón de la población, los recursos que reciben las entidades territoriales y resguardos indígenas actualmente.</u></p> <p>Sin modificación</p>	<p><i>podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el 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".</i> A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la "situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista".</p> <p>De conformidad con lo anterior, tenemos que en esta iniciativa legislativa no se evidencia que el ponente pueda incurrir en posibles conflictos de interés, toda vez que tampoco puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 286 ibídem: "Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones".</p> <p><b>XI. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento con los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992 presentamos ponencia positiva y solicitamos a los miembros de la Comisión Primera del Senado dar primer debate conforme al texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, al Proyecto de Acto Legislativo No. 037 de 2022 Senado, 117 de 2022 Cámara "Por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia".</p> <p style="text-align: center;">   <b>ARIEL ÁVILA</b>                  Senador de la República             </p>
---	--

**X. CONFLICTO DE INTERESES**

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, establece que: "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

**INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 38 DE 2022 SENADO, 120 DE 2022 CÁMARA**

*por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se crea la superintendencia de educación.*

<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="text-align: left;">  <p><b>Alfredo DELOQUÉ</b> #EscucharParaProgresar</p> </div> <div style="text-align: center;">  </div> </div> <p>Bogotá D.C, 24 de Noviembre de 2022</p> <p>Doctor <b>Fabio Raúl Amín Saleme</b> Presidente de la Comisión Primera Senado de la República</p> <p><b>Ref:</b> Informe de ponencia Proyecto de Acto Legislativo No. 038 de 2022 Senado – 120 de 2022 Cámara. "Por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se crea la Superintendencia de Educación".</p> <p>En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera, mediante el Acta MD-20 , me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo de la referencia.</p> <p>Cordialmente,</p> <p style="text-align: center;">   <b>ALFREDO DELOQUÉ ZULETA</b>                  Senador de la República                  Ponente Único             </p>	<p align="center"><b>TRÁMITE DEL PROYECTO</b></p> <p><b>Origen:</b> Congresional</p> <p><b>Autor:</b> HH.SS: Norma Hurtado Sanchez, Juan Felipe Lemos Uribe, Alejandro Vega Perez. –  HH.RR: Jorge Tamayo Marulanda, Jose Eliecer Salazar Lopez, Victor Manuel Salcedo Guerrero, Teresa de Jesus Enriquez, Alexander Guarin Silva, Diego Fernando Caicedo Navas, Milene Jarava Diaz, Ana Paola Garcia Soto, Hernando Guida Ponce, Julian Peinado Ramirez, Dolcey Torres Romero, Jorge Mendez Hernandez, Oscar Hernan Sanchez Leon, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Ana Monsalve Alvarez, Julian David Lopez Tenorio, Camilo Avila Morales, Luis David Suarez, Marelen Castillo Torres, Hernando Gonzalez, Luis Alban Urbano, Jairo Cristo Correa</p> <p><b>Proyecto Original:</b> Gaceta N° N° 951/2022</p> <p><b>Trámite en Cámara:</b> El día veinte (20) de octubre de 2022 fue discutido en primer debate la iniciativa de Acto Legislativo número 120 de 2022 Cámara "Por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se crea la Superintendencia de Educación"; aprobándose la misma con modificaciones.</p> <p>Para Segundo Debate en la Cámara de Representantes fue designado como ponente único del presenta acto legislativo el Representante a la Cámara Jorge Eliécer Tamayo Marulanda; el cual fue discutido y aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el pasado nueve (9) de noviembre de 2022.</p>
---	--

<p style="text-align: center;"><b>OBJETO DEL PROYECTO</b></p> <p>El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene como objeto modificar los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, con la intención de crear la Superintendencia de Educación, la cual, inspeccione, vigile y controle la educación que se brinda a niños, niñas, jóvenes, adolescentes y a todas las personas que reciben este servicio en Colombia.</p> <p>La inspección, regulación, fiscalización, vigilancia y el control en el sector de la educación es de suma importancia para una sociedad. El cumplimiento de la misión de educar, se logra con una adecuada inspección, regulación, fiscalización, vigilancia y control mejoran los procesos, la calidad, su pertinencia, las condiciones en las que se realiza, el cumplimiento de la ley y el buen funcionamiento del sistema educativo en el marco de los principios rectores constitucionales y legales. La ausencia de un sistema de inspección, vigilancia y control desgasta el sistema educativo, debido a que su ausencia, genera distorsiones y la toma de decisiones arbitrarias que pueden suceder en cualquier época, tiempo, y lugar.</p> <p>Inspeccionar, Vigilar y Controlar son acciones administrativas esenciales, en la protección del desafío de impartir educación a las nuevas generaciones, razón por la cual, es pilar superior de quienes por Ley y dedicación asumen la tarea de optimizar el sistema educativo del país.</p> <p style="text-align: center;"><b>ANTECEDENTES DEL PROYECTO</b></p> <p>Desde hace más de un siglo y hasta antes de la expedición de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), la Inspección, Vigilancia y Control del servicio público educativo estuvo bajo la responsabilidad de los supervisores escolares, quienes llegaban a estos cargos sin participar en un concurso de méritos. En su ejercicio, estos profesionales no eran vigilados, no los regulaba un periodo de prueba y menos aún se les aplicaba una evaluación de desempeño. En general, las funciones del cargo estaban supeditadas a los lineamientos de los secretarios de Educación y los lineamientos de los Planes de Desarrollo Territorial. La ausencia de funciones precisas obedecía a las limitaciones de las políticas públicas en el sector.</p> <p><b>Ley General de Educación, y su regulación</b></p> <p>En el año 1994, con la expedición de la Ley 115 General de Educación, se dotó al país de un mecanismo para controlar el sistema educativo, con el fin de ponerlo a salvo de las distorsiones u acciones arbitrarias. Una vez sancionada la Ley General de Educación, se logró expedir el Decreto 907 del 23 de mayo de 1996, se</p>	<p>establecieron unas reglas más claras, aunque insuficientes, en materia de Inspección y Vigilancia.</p> <p>El artículo 2 del Decreto 907 de 1996, señala el ámbito de aplicación en los siguientes términos:</p> <p>“La inspección y vigilancia se ejercerá en relación con la prestación del servicio público educativo formal y no formal y con las modalidades de atención educativa a poblaciones a que se refiere el Título III de la Ley 115 de 1994, que se preste en instituciones educativas del Estado o en establecimientos educativos fundados por particulares.</p> <p>La inspección y vigilancia también se ejercerá en lo pertinente, sobre el servicio educativo informal que se ofrezca en desarrollo de los artículos 43 a 45 de la Ley 115 de 1994, sin perjuicio de las competencias que la ley haya asignado a otras autoridades”.</p> <p>Así mismo, el artículo 3 del Decreto da cuenta del objeto en los siguientes términos:</p> <p>“La inspección y vigilancia del servicio público educativo estará orientada a velar por el cumplimiento de los mandatos constitucionales sobre educación y de los fines y objetivos generales de la educación establecidos en la Ley 115 de 1994, a procurar y exigir el cumplimiento de las leyes, normas reglamentarias y demás actos administrativos sobre el servicio público educativo, a brindar asesoría pedagógica y administrativa para el mejoramiento de las instituciones que lo presten y, en general, a propender por el cumplimiento de las medidas que garanticen el acceso y la permanencia de los educandos en el servicio educativo y las mejores condiciones para su formación integral”.</p> <p>Este Decreto estableció que los aspirantes al cargo de Supervisor de Educación debían surtir el proceso de un concurso de méritos y cumplir los requisitos que allí se establecen Capit.5, arts.: 23 a 27.</p> <p>En el año 2002, se expide el Decreto 1283 de junio 12 de 2002, norma por medio de la cual se organiza el sistema de Inspección y vigilancia para la educación preescolar, básica y media y recoge el espíritu del Decreto 907 de 1996. Es decir, con el Decreto 1283 el Estado fijó las reglas de juego del Sistema Nacional de Inspección y vigilancia en cabeza del presidente de la República quien delegará en el Ministerio de Educación Nacional y, éste a su vez, en los entes territoriales.</p>
<p>El sistema de inspección, vigilancia y control en su conjunto produce una controversial condición, pues el presidente tiene las siguientes competencias: a). Definir, diseñar, reglamentar y mantener un Sistema de Información del sector educativo; b) Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y el impacto en la sociedad; c) Vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y las normas del sector educativo en las entidades territoriales; d) Definir y establecer las reglas y mecanismos generales para la evaluación anual del personal docente y directivo docente; e) Aplicar a las entidades territoriales, a las instituciones educativas oficiales y privadas y a los funcionarios vinculados al servicio educativo estatal, cuando encuentre mérito para ello, los correctivos y las sanciones a que se refiere este decreto, previa observancia del debido proceso. f) Adoptar las acciones administrativas necesarias; (Cap. II, Art. 5).</p> <p>Las competencias del presidente, las funciones del Ministerio de Educación Nacional y de los entes territoriales, por ejemplo, se constituyen en juez y parte lo que propicia menor objetividad. En otros términos, la función supervisora de los servicios educativos en Colombia se ha confiado a las entidades territoriales certificadas, para el caso de los niveles de educación preescolar, básica y media y la educación para el trabajo y el desarrollo humano; para la educación superior la función se ha ejercido por el Ministerio de Educación Nacional, entidad que expide los lineamientos de la política para el sector y, que a su vez, ejerce la función de supervisar y evaluar la prestación del servicio educativo.</p> <p><b>Inspección y Vigilancia en la Educación Superior</b></p> <p>En cuanto a la educación superior, sólo hasta el 2014 se promulgo la Ley 1740: “Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”. La cual tenía como finalidad establecer normas de la inspección y vigilancia en la educación superior de Colombia, que permitieran velar por la calidad de este servicio público, su continuidad, la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, el cumplimiento de sus objetivos, el adecuado cubrimiento del servicio, debido a que es necesario que en las instituciones de educación superior, sus rentas se conserven y se apliquen debidamente, para garantizar la autonomía universitaria constitucionalmente establecida” y que incluyó en su artículo 23 la intencionalidad de la creación de la superintendencia de educación.</p>	<p>El artículo 23 de la misma Ley 1740 establecía lo siguiente:</p> <p><i>“ARTÍCULO 23: TRÁMITES PARA SUPERINTENDENCIA DE EDUCACION. Durante el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, el gobierno nacional, deberá presentar al Congreso de la República un proyecto de ley mediante el cual se cree la Superintendencia de Educación. Las normas que reglamenten la creación y el funcionamiento de la Superintendencia de la educación, quien tendrá la finalidad de garantizar el derecho a la educación, los fines constitucionales y legales de la educación, la autonomía universitaria, los derechos de los diferentes grupos de la comunidad académica, la calidad, eficiencia y continuidad en la prestación del servicio educativo.” (Artículo declarado Inexequible bajo sentencia C-031 de 2017)</i></p> <p><b>INFORMACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO EN COLOMBIA</b></p> <p>Según los datos reportados por el Ministerio de Educación Nacional, la matrícula privada en Colombia “es atendida por 11.264 establecimientos educativos, incluidas instituciones educativas que ofrecen al menos un grado de preescolar y los nueve grados de educación básica, centros educativos y jardines infantiles. Dentro de este número de establecimientos, más del 1% tiene pendiente la aprobación oficial para su funcionamiento”. (Estadísticas Ministerio de Educación Nacional, 2021).</p> <p>Pese a existir un mandato constitucional, la Ley 715 de 2001 en su artículo 15 consagró la “Destinación. Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades: 15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales”.</p> <p>De acuerdo con lo estipulado en el artículo anterior, la financiación para el reconocimiento de los salarios y prestaciones de ley para los supervisores deja de existir en el rubro de “Prestación del servicio”. Significa esto, que una función tan importante, como es la de la Inspección y Vigilancia, a partir de la Ley 715 de 2001, en el cargo de supervisor quedará, a futuro, sin financiación, siendo que sólo se mantendrá en la nómina de directivos y docentes; y no a los actuales supervisores. Lo anterior muestra que no se ejercerá supervisión, vigilancia y control sobre las Instituciones educativas de preescolar, básica y media tanto oficiales como no oficiales; Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, las cuales son en un alto porcentaje ofrecidas por el sector privado y, desde luego, los</p>

parámetros de Calidad quedarán a merced de la voluntad de las Instituciones Educativas ocasionando distorsiones y arbitrariedades en el servicio.

El IETH o Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano hace parte del servicio público educativo, y debe ser ofrecido con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales, que conduzcan a la obtención de certificados de aptitud ocupacional. Es imperioso incluir el número de Instituciones Educativas Privadas, oficiales en todo el país, para el trabajo y el desarrollo humano.

Total Instituciones Activas IETH	Certificado Calidad	Certificado Calidad Vigente	Porcentaje Calidad Vigente
4.097	857	331	8,00%
Total Programas Activos IETH	Certificado Calidad	Certificado Calidad Vigente	Porcentaje Calidad Vigente
31.205	2.904	1.595	2,44%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional



Crecimiento de las IETH. Fuente Ministerio de Educación Nacional

La Federación Nacional de Departamentos en un documento de abril de 2022 elaborado, en la página 53 del ítem de educación, mencionó:

*"En 2016, el MEN realizó una encuesta a las entidades territoriales certificadas en educación para conocer el diagnóstico del macro proceso de inspección y vigilancia; según las entidades encuestadas el 65,4% de los secretaríos de educación son los responsables de ejercer la inspección y vigilancia en su jurisdicción, otros permiten que la subsecretaría, una dirección, una oficina y otra se encarguen de estas funciones. Sin embargo, el 69% de los encuestados manifestó que no tienen algún tipo de división territorial*

para ejercer esta función, con lo cual se dificulta la cobertura de toda su jurisdicción para el ejercicio de estas funciones" (Subrayado y negrilla fuera de texto).

A pesar de que en la Ley 1740 de 2014, se aprobó por parte del legislativo la necesidad de crear la Superintendencia de educación, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-031 de 2017, declaró la inexecutable del artículo 23 de la ley al no haber sido iniciativa del Gobierno Nacional; sino por parte del Legislativo, a pesar de contar con el aval del Gobierno Nacional, tal cómo se puede observar en algunos de los considerandos de la Corte en la sentencia, la cual, manifiesta:

(...)

*"Sin embargo, desde la discusión y deliberación en comisiones conjuntas, se planteó la necesidad de crear una Superintendencia de Educación. Con tal propósito, en primer lugar, se hizo referencia a la importancia de contar con un organismo técnico y especializado dotado de servidores de altísimo nivel, alejado de cualquier injerencia de los distintos sectores políticos. Y, en segundo lugar, se expuso que la efectividad de las funciones de inspección y vigilancia depende de la existencia de una institución independiente frente al Ministerio, sobre todo cuando el control recae respecto de universidades públicas, en las que dicha cartera hace parte de los órganos de dirección.*

(...)

*Ante esta circunstancia, el debate sobre la creación de la Superintendencia de Educación se retomó en las Plenarias de Cámara y Senado, en dicho orden, en donde se presentó una proposición con el texto que corresponde al actual artículo 23 de la Ley 1740 de 2014, objeto de acusación. Precisamente, en la Cámara de Representantes, en sesión del 15 de diciembre de 2014, fue inicialmente aprobada la citada disposición, en cuyo debate se destacó que se trató de un texto concertado con el Ministerio de Educación Nacional y frente al cual la Ministra de aquél entonces otorgó su aval. Esta misma norma se replicó en el Senado de la República, en sesión del día 16 del mes y año en cita, en el que se decidió acoger el texto que finalmente había sido adoptado en la Cámara de Representantes.*

Dentro de la explicación que se brinda en ambas cámaras frente al artículo en mención, se destaca que se trata de una disposición de aplicación mediata, por virtud de la cual se otorga un plazo perentorio al Gobierno Nacional, sin que se concedan facultades extraordinarias, para que éste concurre ante el Congreso de la República mediante la presentación de una iniciativa legislativa, previamente discutida con los distintos actores del sector de la educación, en la que se defina el rol y el alcance de las facultades de la citada Superintendencia, con el fin de que ella asuma las potestades sancionatorias y de vigilancia especial que en la actualidad se encuentran a cargo del Ministerio de Educación Nacional. De esta manera, a juicio de los congresistas, se pretendía superar las dificultades previamente mencionadas respecto de la independencia y especialidad que se requiere en el órgano de control." (Subrayado y negrilla fuera de texto).

El concepto de "autonomía universitaria", se ha presentado, en el espíritu de algunas comunidades académicas, de diversa forma y, en general, para ciertas Instituciones de Educación Superior su aplicación desconoce los principios de: responsabilidad, autorregulación y privilegio del bien social.

Las formas distorsionadas de entender y aplicar la autonomía, concepto regulador del subsistema, ocasiona desarticulaciones en los fines del servicio afectando, e incluso en el derecho a la educación. A esto se une la multiplicidad de procesos y procedimientos académicos y administrativos en las Instituciones de Educación Superior (IES) muchas veces sin reglas claras de calidad. Estos dos elementos hacen del ejercicio de la función de Inspección, Vigilancia y Control un procedimiento muy complejo. Ahora bien, para el logro de los objetivos, el sistema requiere de un talento humano calificado, con continuidad en su gestión y recursos tecnológicos de apoyo asunto que en muchísimos casos no corresponde ya sea por las formas de contratación o bien por las limitaciones en el número de profesionales requeridos para tal función.

Ahora bien, en cuanto al alcance de la autonomía universitaria la Corte Constitucional en la Sentencia C-547 de 1994 precisó:

*"La autonomía universitaria se concreta entonces en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior. En ejercicio de esta, las universidades tienen el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar programas académicos, definir y organizar sus labores*

*formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. Haciendo un análisis de las normas constitucionales que rigen este punto, se concluye que la autonomía universitaria no es absoluta, puesto que corresponde al estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; y a la ley establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos, y dictar las disposiciones con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos".*

**INSPECCIÓN Y VIGILANCIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

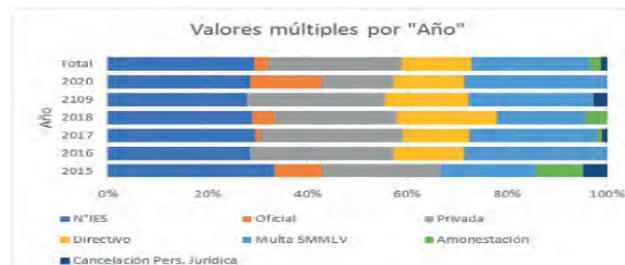
	Oficial	Privada	Total
Universidades	33	53	86
Inst. Univ.	31	102	133
Inst. Tecnológicas	10	37	47
Ins. Técnicas Profesionales	9	21	30
	83	213	296

Número de Instituciones de Educación superior en Colombia –Fuente: Observatorio de la Universidad Colombiana. 24 de abril de 2022

La Inspección y Vigilancia en la educación superior (Universidades, Instituciones Universitarias, Instituciones Tecnológicas e Instituciones Técnicas Profesionales), desde la promulgación de la Constitución del 1991 y antes de la misma, ha sido ejercida por una dependencia del Ministerio de Educación denominada "Subdirección de Inspección y Vigilancia", que como se aprecia, ni siquiera tiene el alcance de una dirección, lo cual implica serías limitaciones en cuanto a talento humano, ocasionando que la operación en terreno sea bastante limitada o se ejerza a través de personal contratado por la modalidad de "prestación de servicios".

Diversos doctrinantes han indicado que, el Estado puede y debe intervenir la educación superior en procura de calidad, eficiencia y equidad. "La autonomía es relativa en la medida en que se encuentra articulada, de una parte, a la naturaleza y exigencia de la producción intelectual y, a la dimensión ético social del mismo y de otra, a las implicaciones del servicio público que tiene de forma textual la Constitución Política de 1991 en su artículo 67.

Ese carácter de servicio público significa que si el estado no interviene podría producirse del mismo una cantidad no óptima ya sea de formación profesional, investigación formativa o básica, y de las labores de extensión. En tal sentido el Estado interviene en procura de la calidad, eficiencia y equidad del servicio que se presta. El fundamento de esta tesis, está en el hecho de considerar la educación como un derecho humano, que tiene una finalidad social en sí mismo, es decir, el desarrollo y crecimiento integral de la persona como miembro de una comunidad y como un todo (artículo 67 C.N.). En razón a ello el Estado, la sociedad y la familia son responsables de este postulado esencial, y de las condiciones en que se presta. Aquí radica la fuerza del interés social que implica el servicio educativo, independiente de la Institución que lo preste. Por estas razones el estado regula y ejerce la suprema inspección y vigilancia con el fin de velar por su calidad, por su pertinencia, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación ética, moral, intelectual y física de los educandos".



Año	N° IES	Privadas	Públicas	Directivo	Multa SMMLV	Amonestación	Cancelación Personería Jurídica	Inhabilidad
2015	7	5	2	0	4	2	1	
2016	6	6		3	5			
2017	26	26	1	13	25	1	1	2
2018	13	11	2	9	8	2		2
2019	10	10		6	9		1	
2020	2	1	1	1	2			
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>61</b>	<b>6</b>	<b>32</b>	<b>54</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>4</b>

Fuente: Elaboración Propia. Datos tomados MEN Sanciones 2015-2020. Noviembre 11 de 2021.

De acuerdo con los datos provenientes del Ministerio de Educación Nacional, en el periodo que va de 2015 al 2020 las Instituciones de Educación superior privadas han sido más sancionadas mientras que las oficiales lo han sido en menor proporción. A nivel de los directivos, el mayor número de sanciones tuvo lugar en el año 2017 con una amonestación y dos inhabilidades. La sanción más recurrente es la de la multa, siendo la de menor frecuencia, la cancelación de las personerías jurídicas. Esta información refleja múltiples problemas entre los cuales puede considerarse el mal uso de la autonomía universitaria la cual se traslada, al manejo de los recursos financieros, la prestación del servicio, la oferta de programas de formación sin los requisitos de ley, entre otros.

Actualmente, el Ministerio de Educación Nacional manifiesta que cuenta en la Subdirección de Inspección y Vigilancia con dieciocho (18) funcionarios<sup>1</sup>; pero dentro del "Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de personal de Ministerio de Educación Nacional", establecido en la Resolución N°023408 de 2020, sólo estipulan quince (15) cargos.

Ahora bien, desde la expedición de la Ley 1740 de 2014, según la respuesta emitida por el Ministerio de Educación Nacional se han recibido hasta el 12 de julio de 2022, un total de 97.051 derechos de petición, los cuales se relacionan a continuación.

Vigencia	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total General
Número de solicitudes	9.826	10.298	8.672	9.514	11.804	17.215	20.290	9.432	97.051

Fuente: MEN - Subdirección de Inspección Vigilancia. Corte a 12 de julio de 2022.

<sup>1</sup> Respuesta a Derecho de Petición. Radicado MEN 2022-ER-312827

**CONCEPTOS ALLEGADOS**

El Ministerio de Ciencia y Tecnología emitió concepto en donde manifestó lo siguiente:

*"Revisado el proyecto de Ley citado en el asunto de la presente comunicación y, una vez consultado por esta Oficina a las dependencias del Ministerio, la Dirección de Ciencias, Despacho del Ministro nos permitimos informarle que el proyecto objeto de estudio es viable para esta cartera conforme a lo que expuso el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación."*

Adicionalmente, realizó una serie de recomendaciones al articulado, las cuales ya fueron subsanadas parcialmente en el texto aprobado en la Cámara de Representantes.

**COMENTARIOS DEL PONENTE**

Para nadie es un secreto las falencias en el Sistema actual de inspección vigilancia y control en todos los niveles y formas educativos; nos ha traído un retraso en el avance de la calidad y pertinencia en la educación que reciben nuestros educandos. A diario, aparecen noticias con relación a problemáticas y escándalos en los programas de alimentación escolar, en los contratos de infraestructura educativa, en la mala disposición, administración y la pérdida de recursos destinados a la educación, a la violación y vulneración de los derechos de los alumnos, docentes y representantes de los estamentos y miembros de las comunidades educativas, en la falta de conectividad en las diferentes instituciones educativas en las zonas rurales y más apartadas del país y con la pérdida de la acreditación en Alta Calidad de algunas Universidades del país; y todo esto se debe a la débil o falta de inspección, vigilancia y control por parte del Estado.

Como se ha mencionado a través de éste proyecto, el Estado Colombiano es un estado reactivo a las diferentes problemáticas planteadas, como pasó cuando se expidió la Ley 1740 de 2014 con el fin de poder intervenir a las Universidades y garantizar la prestación y continuidad del servicio educativo; este proyecto no es más que una respuesta a las necesidades actuales e imperiosas de tener un mayor control en todos los ámbitos del sector de una forma independiente a la entidad que genera las políticas y lineamientos de la educación en Colombia.

Es de recordar que ya existe una Superintendencia de rango Constitucional, como lo es la Superintendencia de Servicios Públicos establecida en el artículo 370 superior; y la misma fue discutida en la Gaceta Constitucional N° 85; donde los ponentes de la Asamblea Nacional Constituyente<sup>2</sup>, analizaron más de veintisiete (27) iniciativas con relación a los servicios públicos, en donde manifestaron los siguiente:

*"Aparece dentro de los objetivos sociales del Estado porque su incidencia en ese campo es evidente puesto que en la medida que los servicios públicos se presten a toda la población con regularidad, la calidad de vida de aquella se mejora y, con esta, se logra el bienestar general."*

*El interés para que la problemática de los servicios públicos se trate al más alto nivel normativo lo demuestra el gran número de propuestas presentadas en las mesas de trabajo y en las Comisiones Preparatorias reunidas en los meses previos a la instalación de la Asamblea, todas las cuales se tuvieron en cuenta en la subcomisión."*

(...)

*El primer artículo (Artículo 6°) que se refiere a los servicios públicos en general y en abstracto, contiene lo siguiente:*

*El primer inciso califica a los servicios públicos como parte de la soberanía del estado, diciendo que "son inherentes" a la finalidad social de aquel, es esta la parte más importante del articulado, pues considera este sector de la economía, íntimamente ligado a la responsabilidad del cuerpo social, obligando al estado a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional. El encabezamiento del articulado reconoce, entonces, la importancia sustantiva que han adquirido los servicios públicos como realidad y como entelequia constitucional."*

Dentro del debate inicial, se nos indicó que ésta iniciativa es inconstitucional, toda vez, que se estaría vulnerando los artículos 150 numeral 7 y 154 de la Constitución Política que establecen:

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

<sup>2</sup> Carlos Lemos Simmonds, Rodrigo Lloreda Caicedo, Carlos Ossa Escobar, Oscar Hoyos Naranjo, Ignacio Molina Giraldo y Antonio Yepes Parra.

<p>(...)</p> <p>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.</p> <p>(...)"</p> <p>"ARTICULO 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.</p> <p>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; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.</p> <p>Es de recordar, que esta restricción hace alusión a la creación, supresión o fusión de entidades de tipo legal y no de carácter constitucional como lo es nuestro caso, es decir qué; si la intención fuese de crear, suprimir o fusionar entidades por vía legal, esta iniciativa debería ser de origen gubernamental, ya que cómo lo indican los artículos superiores señalados es que dicha competencia es <b>exclusiva</b> del ejecutivo.</p> <p>Adicionalmente, durante el desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente, en diversas ponencias se propuso reconocer la existencia de otras ramas del poder,</p>	<p>distintas a las tradicionales, entre las cuales estarían la rama de control y la electoral.</p> <p>Finalmente, se decidió continuar con el modelo tripartito de división de los poderes, pero admitiendo la existencia de otros órganos autónomos e independientes. Al respecto preceptúa el artículo 113 de la Carta:</p> <p>"Artículo 113. Son ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".</p> <p>En consecuencia, en el Capítulo I del Título V de la Constitución, acerca de la estructura del Estado, se hace referencia ya no únicamente a los órganos de las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial, sino también al Ministerio Público, a la Contraloría General de la Nación y a la Organización Electoral. Además, debe agregarse que en la Constitución también se le reconoce autonomía al Banco de la República y a la Comisión Nacional de Televisión.</p> <p>Es así como el principio de separación de poderes instituido en nuestra Constitución Política, consiste en que ninguna de las Ramas del Poder Público está habilitada para superponerse sobre otra, de modo que le impida el ejercicio cabal de sus competencias, sin perjuicio de la colaboración que debe existir entre estas.</p> <p>Ahora bien, la iniciativa aquí discutida es un Acto Legislativo que es uno de los tres mecanismos contemplados para reformar la Constitución Política, que, podrán ser presentados en los siguientes términos:</p> <p>"ARTÍCULO 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, <b>DIEZ MIEMBROS DEL CONGRESO</b>, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.</p> <p>El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.</p>
<p>En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero." (Subraya fuera de texto)</p> <p>De acuerdo con la Constitución Política, el Congreso de la República se encuentra facultado para presentar proyectos de Actos Legislativos que deriven en reforma Constitucional, para el efecto, deberán cumplir con los términos y plazos determinados en el artículo transcrito.</p> <p>Es preciso señalar que dicha facultad no es absoluta, pues además de cumplir con los plazos y términos contenidos en el citado artículo 375 Constitucional, el artículo 241 numeral 1 y el artículo 379 de la Constitución destacan que las reformas constitucionales podrán ser declaradas inexecutable; en ese sentido, se tiene que, con el fin de evitar un reformismo excesivo, la Corte Constitucional tiene la competencia para revisar los actos reformativos por vicios en su formación, cuando estos sean demandados a través de la acción de inconstitucionalidad.</p> <p>Al respecto la Corte Constitucional bajo la Sentencia C-294 de 2021<sup>3</sup> estableció lo siguiente:</p> <p>"(...)</p> <p>48. La Corte ha sido enfática en reiterar que el control constitucional de los actos legislativos no puede convertirse en un control normativo material, y por esa razón, el juicio de sustitución configura una metodología que limita también la competencia del juez constitucional. Lo anterior encuentra sustento en dos razones: «(i) <b>toda reforma constitucional, por definición, contradice el texto que modifica, de modo que resultaría un contrasentido afirmar que el texto reformado tiene índole ultraactiva, para efectos del control de constitucionalidad; y (ii) tanto el texto reformado, comprendido como disposición, como la modificación tienen el mismo carácter de normas superiores, razón por la cual no es viable considerar que el primero sirva de parámetro para el control del segundo. Es decir, no existe una relación jerárquico-normativa entre el contenido de las distintas disposiciones</b></p> <p><sup>3</sup> MP Cristina Pardo Schlesinger</p>	<p><b>que hacen parte de la Constitución originalmente promulgada y el texto de la reforma constitucional».</b><sup>4</sup></p> <p>49. En igual sentido, la jurisprudencia ha establecido que existen al menos tres mecanismos a través de los cuales se restringe la competencia del juez constitucional ante el control de un acto reformativo de la Constitución: «(a) la cualificación de la acción pública de inconstitucionalidad, (b) la necesidad de conservar la precisión conceptual sobre la materia y (c) la sujeción a una metodología particular para adelantar el juicio de sustitución».<sup>5</sup></p> <p>50. En síntesis, el poder de reforma que ejerce el Congreso de la República se encuentra sujeto a los procedimientos establecidos en la Constitución y la Ley. La competencia del órgano legislativo para expedir actos reformativos de la Carta Política no es ilimitada puesto que existen elementos identitarios y definitorios de la Constitución que la someten a un escrutinio riguroso. El juicio de sustitución se configura como una herramienta que le permite al juez constitucional revisar si el ejercicio del poder de reforma fue sobrepasado; pero a la vez, es una metodología de control constitucional que previene de realizar un juicio material del acto reformativo."</p> <p>Ahora bien, según Diego Escallón fundador de la "Fundación Help para reducir la deserción en la educación" y profesor de la Universidad de los Andes en su artículo publicado por la Revista Voces y Silencios: Revista Latinoamericana de Educación<sup>6</sup>, de la Universidad de los Andes denominado "La Superintendencia de Educación y otras recomendaciones para mejorar la calidad de la educación en Colombia"; hace un recuento de los diferentes estudios académicos que establecen los beneficios de la inspección y vigilancia, como lo es tener una información más fiable y pertinente con el ánimo de estimular el mejoramiento de las instituciones de educación; también nos señala la dificultad que tiene la misma, al mencionar que en Nigeria se evidenciaba que los inspectores no visitaban las zonas rurales alejadas; algo que es muy similar en nuestro país.</p> <p><sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia C-084 de 2016 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; AV María Victoria Calle Correa; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez; AV Alejandro Linares Cantillo; AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Gloria Stella Ortiz Delgado; SV Jorge Iván Palacio Palacio; AV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; AV Alberto Rojas Ríos). Se cita como precedente la sentencia C-577 de 2014.</p> <p><sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia C-288 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; AV Mauricio González Cuervo; AV Nilson Pinilla Pinilla; SV Humberto Antonio Sierra Porto).</p> <p><sup>6</sup> Volumen 9, N° 2, páginas 144-164</p>

<p>De este estudio es importante traer a colación las conclusiones a las que llegó el señor Escallón, las cuales relaciono a continuación:</p> <p><i>“Este documento evidencia la debilidad de la institucionalidad y la normatividad de inspección y vigilancia en la educación de Colombia, lo que genera que el Estado no cuente con una de las herramientas para responder a sus necesidades de mejorar la calidad y fortalecer un servicio que debe contribuir a reducir la desigualdad del país.</i></p> <p><i>Mejorar la calidad de la educación en Colombia supone modificaciones, acciones y decisiones sistémicas, una revisión de todo el sistema educativo, y exige un Estado fuerte que vigile e inspeccione los estándares de política pública educativa y sancione a aquellos que no los cumplan. Por esto, se debe fortalecer la institucionalidad del sistema de inspección y vigilancia en todos sus niveles y unificar el régimen de manera clara, expresa y concisa, al igual que modificar su esquema organizacional.</i></p> <p><i>La literatura y las experiencias internacionales han evidenciado los efectos positivos de estas acciones en la calidad de la educación y en el fortalecimiento de los sistemas educativos. La inspección y vigilancia debe ejercerse para evaluar y guiar a los establecimientos educativos, acompañada de medidas coercitivas para controlar los posibles incumplimientos, con miras a proteger a los estudiantes y a facilitar la labor de los padres de familia y de los jóvenes al elegir las instituciones educativas en las que van a estudiar.</i></p> <p><i>Por esto, es necesario unificar el sistema normativo de inspección y vigilancia en la educación para promover las herramientas preventivas, la supervisión de los establecimientos educativos y crear una institucionalidad fuerte capaz de vigilar, inspeccionar y, cuando haya una mala prestación del servicio, sancionar a través de la Superintendencia de Educación de Colombia.</i></p> <p><i>Estas medidas contribuirán a fortalecer el sistema, mejorar su calidad, y que el Ministerio y los entes territoriales puedan enfocarse en fomentar la educación, asistir técnicamente a las instituciones, y que haya un organismo independiente y autónomo para vigilar la educación. Así, el sistema educativo colombiano transitará hacia un modelo de instrucción diferenciada, en donde el Estado asume mayor capacidad y competencia sobre el sistema educativo para asegurar y vigilar su calidad. Todas estas medidas siempre dirigidas a una educación de calidad que rompa, en efecto, las brechas sociales existentes y que invariablemente tenga al estudiante como el centro de la política pública.”</i></p>	<p>La inspección, vigilancia y control del servicio público educativo en los niveles de Preescolar, Básica y Media y la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano se hace por las entidades territoriales certificadas, y la inspección, vigilancia y control del servicio de educación superior lo hace el Ministerio de Educación Nacional conforme a la Ley 1740 de 2014. Es imperioso que el Ministerio de Educación Nacional no sea juez y parte, puesto que, por un lado, es quien define las políticas de educación y por el otro, es quien realiza el control a las normas que el mismo expide, ambigüedad que lo convierte en una sola institución que administra, dirige planea y controla, lo cual, es inconveniente para prestar un servicio óptimo.</p> <p>Actualmente en Colombia las entidades que hoy ejercen la inspección y vigilancia y control del servicio educativo no cuentan con personal y equipos especializados suficientes que no permiten controlar toda la extensión territorial del país, ocasionando que la inspección, vigilancia y control que se realiza en las diferentes partes del país no cuente con los recursos ni con los profesionales del mismo nivel.</p> <p>En definitiva, pese a la existencia de toda una normativa que regula la inspección y vigilancia, en el sector educativo, es importante resaltar que el Ministerio de Educación Nacional, y las Secretarías de Educación deben cumplir, al mismo tiempo, con las funciones de fomento, asesoría y el acompañamiento a las instituciones educativas, lo que ocasiona varias dificultades a la hora de ejercer la vigilancia, inspección y control en la práctica, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las responsabilidades atribuidas al Ministerio de Educación al ser la autoridad que se encarga de definir las funciones de liderazgo estratégico y de asistencia técnica y a su vez las funciones de vigilancia conllevan a que esta autoridad al mismo tiempo sea juez y parte en la dirección y la supervisión del sistema de educación.</li> <li>2. Deficiencia de recursos destinados para el ejercicio de supervisión que recae a su vez en la falta de personal para que ejerza las funciones de inspección y vigilancia en relación con el amplio universo de vigilados.</li> <li>3. En lo que refiere la educación para el trabajo y el desarrollo humano no hay una unidad o una estructura administrativa en las secretarías de educación que ejerza la función.</li> </ol> <p>La educación y su prestación es uno de los elementos que nos hace iguales, el conocimiento no tiene estratos, porque tan educado debe ser un joven de estrato uno (1) como el joven de estrato seis (6), solo se necesita vigilar, controlar e</p>
<p>inspeccionar la calidad prestada en la educación, en la cual, el programa que recibe uno u otro estudiante sea de la mejor calidad y con pertinencia en todo el país.</p> <p>Adicionalmente, los estudiantes y padres de familia deben contar con una instancia técnica y especializada que los escuche, atienda sus reclamos y haga efectivos sus derechos ante los establecimientos educativos y las entidades territoriales y nacionales. No puede haber quejas o reclamos sin respuesta oportuna. El sector Educativo debe contar con el mejor procedimiento de inspección, vigilancia y control.</p> <p>Cómo se observa, las falencias en nuestro país son grandes; y no podemos decir que con sólo la Superintendencia de Educación se van a eliminar estas falencias; pero sí es un paso importante para mejorar en calidad y pertinencia para nuestros educandos como eje central de la política pública educativa.</p> <p>Es preciso recordar la situación que se presentó en días pasados, con relación a la inconformidad por grupos de estudiantes al incremento de las matrículas en las Instituciones de Educación Superior, en donde vimos manifestaciones en las Universidades Javeriana y de los Andes; en donde en algunas facultades se declararon en asamblea permanente. Siendo estas situaciones casos puntuales en donde una Entidad como la Superintendencia podría a entrar a revisar las decisiones frente al incremento señalado y al incremento reamente avalado por el Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>Para concluir, se debe lograr la separación de la política pública de inspección, vigilancia y control de las políticas públicas que desarrollen la prestación del servicio público de educación en Colombia; para así lograr la integración, articulación y coordinación de toda la política pública de inspección, vigilancia y control del sistema educativo colombiano en sus diferentes niveles, formas y modalidades.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; text-align: center;"> <p><b>FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES</b></p> </div> <p><b>FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL</b>  <b>Constitución Política de 1991</b></p> <p><b>“Artículo 67:</b> La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.</p>	<p>La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.</p> <p>El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.</p> <p>La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.</p> <p>La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.</p> <p><b>“ARTÍCULO 114.</b> Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.</p> <p><i>El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.”</i></p> <p><b>“ARTÍCULO 150.</b> Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.</li> </ol>

<p>2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.</p> <p>3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.</p> <p>4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.</p> <p>(...)"</p> <p>"Artículo 374. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo."</p> <p>"Artículo 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.</p> <p>El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.</p> <p>En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero."</p> <p><b>FUNDAMENTO LEGAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>LEY 5 DE 1992. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso</b></li> </ul> <p>"ARTÍCULO 6°. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:</p>	<p>(...)</p> <p>2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.</p> <p>(...)"</p> <p><b>ARTÍCULO 139. Presentación de proyectos.</b> Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarios.</p> <p><b>ARTÍCULO 140. Iniciativa legislativa.</b> Pueden presentar proyectos de ley:</p> <p>1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.</p> <p>(...)"</p> <p><b>"ARTÍCULO 222. Presentación de Proyectos.</b> Los proyectos de acto legislativo podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarios."</p> <p><b>"ARTÍCULO 223. Iniciativa Constituyente.</b> Pueden presentar proyectos de acto legislativo:</p> <p>1. El Gobierno Nacional.</p> <p>2. Diez (10) miembros del Congreso</p> <p>3. Un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva.</p> <p>4. Un veinte (20%) por ciento de los Concejales del país.</p>
<p>5. Un veinte (20%) por ciento de los Diputados del país.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ley 3 de 1992. Por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.</b></li> </ul> <p>"ARTÍCULO 2°. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.</p> <p>Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:</p> <p>Comisión Primera.</p> <p>Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos. (Subrayado por fuera del texto).</p> <p>(...)"</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ley General de Educación: Ley 115 de febrero 8 de 1994</b></li> </ul> <p>"Artículo 8°. La sociedad. La sociedad es responsable de la educación con la familia y el Estado. Colaborará con éste en la vigilancia de la prestación del servicio educativo y en el cumplimiento de su función social.</p>	<p>La sociedad participará con el fin de:</p> <p>b) Fomentar, proteger y defender la educación como patrimonio social y cultural de toda la Nación;</p> <p>c) Exigir a las autoridades el cumplimiento de sus responsabilidades con la educación;</p> <p>d) Verificar la buena marcha de la educación, especialmente con las autoridades e instituciones responsables de su prestación;</p> <p>e) Apoyar y contribuir al fortalecimiento de las instituciones educativas;</p> <p>f) Fomentar instituciones de apoyo a la educación, y</p> <p>g) Hacer efectivo el principio constitucional según el cual los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.</p> <p style="text-align: center;"><b>CONFLICTO DE INTERÉS</b></p> <p>Teniendo en cuenta el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:</p> <p>"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</p> <p>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</p> <p>(...)"</p>

Igualmente, El Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

"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 por sí 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...".

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley.

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este Proyecto podrían presentarse conflictos de interés por parte de aquellos congresistas que por tener familiares dentro de los grados de consanguinidad y afinidad consagrados en la ley que hagan parte de los niveles directivos de las diferentes Instituciones Educativas que podrían obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto.

**PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar **Primer Debate** al Proyecto de Acto Legislativo número 038 DE 2022 Senado - 120 de 2022 Cámara "Por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se crea la Superintendencia de Educación" en Primera Vuelta, atendiendo el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Cordialmente

  
**ALFREDO DEL VALLE ZULETA**  
 Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO**

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 038 DE 2022 SENADO - 120 DE 2022 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 67, 68, 69 Y 189 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Y SE CREA LA SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN"**

**-PRIMERA VUELTA-**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA  
 DECRETA:**

**ARTÍCULO 1.** Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**Artículo 67.** La educación es un derecho y un deber de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura; y deberá ser de calidad y con pertinencia, con el objeto de formar personas con bienestar emocional y salud mental, capaces de alcanzar la felicidad y que aporten al desarrollo económico, social y cultural del país.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en principios y valores que garanticen comportamientos éticos sobre el respeto a la vida, a la honra de las personas, a la diversidad étnica, de género y cultural, a los bienes y recursos del Estado y de las personas; en la generación de riqueza y el desarrollo de inteligencia empresarial, administrativa y financiera en la práctica del trabajo, el deporte y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria desde la educación inicial, entre los cero (0) y cinco (5) años, hasta la educación superior en igualdad de condiciones, inclusiva, de calidad y pertinencia para todas las personas, desde las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad con el fin de satisfacer las necesidades básicas de

los estudiantes, en nutrición, transporte en zonas de difícil acceso, útiles escolares, salud y las demás condiciones para las personas sujetos de especial protección constitucional con el fin de garantizar una educación incluyente, sin perjuicio del cobro a quienes puedan sufragarlos.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y garantizar la calidad de la educación desde la primera infancia hasta la superior; el cumplimiento de sus fines, la formación integral, moral, ética, intelectual, espiritual, psíquica, social, afectiva, cívica y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

El Estado, a través de la Superintendencia de Educación, ejercerá la suprema inspección, vigilancia y control sobre los prestadores del servicio público educativo en todos los niveles y formas, sean estos públicos o privados.

La ley determinará la estructura, funciones y la financiación de la Superintendencia de Educación.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

**Parágrafo:** El Estado junto con el Ministerio de Educación, deben garantizar la educación preescolar, básica y media en todas las instituciones del país, para los niños con discapacidad visual, auditiva, física o motora, intelectual, psicosocial, múltiple, sordoceguera y superdotados; propendiendo por una educación de calidad según su condición.

**ARTÍCULO 2°.** Modifíquese el artículo 68 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**Artículo 68.** Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones, requisitos y sus obligaciones para su creación.

La comunidad educativa participará en la dirección y funcionamiento de las instituciones de educación, de manera democrática, participativa, pluralista y directa; se prohíbe cualquier forma de delegación que sustituya la elección

directa de los representantes de los estamentos de la comunidad educativa en los órganos de dirección.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica.

La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa, ni podrá ser discriminada por su identidad religiosa, por su orientación sexual o por cualquier tipo de capacidad reducida o condiciones diferenciales.

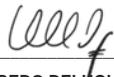
Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a que se garantice una formación con enfoque diferencial que respete y desarrolle su identidad cultural, usos y costumbres.

Los integrantes de los grupos campesinos tendrán derecho a una formación con modelos diferenciales que potencie las capacidades agrícolas, agropecuarias agroecológicas y ecoturísticas. Los niños y niñas campesinos serán reconocidos como sujetos especiales de derecho, por tanto, el Estado garantizará su derecho a la Educación en términos de calidad, pertinencia y acceso a las TIC. En correspondencia, el Estado dispondrá de un profesor por cada grado, y un grado por salón en los Centros Educativos Rurales, o garantizará dicha condición para el acceso a la educación con calidad.

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, con capacidades excepcionales o diferenciales; y reducir la deserción o descolarización en los niveles señalados en el inciso 5 del artículo 67 son obligaciones especiales del Estado.

Se garantizará el derecho a educación a niños, niñas y adolescentes con capacidades especiales o diferenciales, se buscará eliminar barreras de acceso y promover la participación en igualdad de oportunidades de niños, niñas y adolescentes con discapacidad. La educación presencial tendrá la intensidad horaria de un grado por año, y contará con profesorado e infraestructura idónea para atender las necesidades respectivas. Los padres de Familia podrán elegir si la educación será inclusiva o de carácter especial.

**ARTÍCULO 3°.** Modifíquese el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

<p><b>Artículo 69.</b> Se garantiza la autonomía de las Instituciones de Educación Superior. Las Instituciones de Educación Superior podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos; las cuales serán supervisadas y vigiladas de conformidad con la ley.</p> <p>La ley establecerá un régimen especial para las Instituciones de Educación Superior del Estado. En relación al régimen contractual especial debe estar sujeto a los principios y modalidades del Estatuto General de la Contratación Pública.</p> <p>El Estado fortalecerá el desarrollo de sus condiciones y apoyará la investigación científica en las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas.</p> <p>El Estado facilitará mecanismos que hagan posible el acceso y permanencia de todas las personas a la educación superior. Para tal efecto garantizará la implementación de políticas públicas que contribuyan económicamente en el acceso de los sectores más vulnerables de la sociedad a la educación superior y que gradualmente se garantice la gratuidad en las instituciones de educación superior del Estado, asegurando la adecuada financiación de las mismas.</p> <p><b>ARTÍCULO 4°.</b> Modifíquese el numeral 21 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 189.</b> Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos.</li> <li>2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.</li> <li>3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República.</li> <li>4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.</li> <li>5. Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.</li> <li>7. Permitir, en receso del Senado, previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.</li> <li>8. Instalar y clausurar las sesiones del Congreso en cada legislatura.</li> <li>9. Sancionar las leyes.</li> <li>10. Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento.</li> <li>11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.</li> <li>12. Presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la Administración, sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos que el Gobierno se proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura.</li> <li>13. Nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley.</li> </ol> <p>En todo caso, el Gobierno tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>14. Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. El Gobierno no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.</li> <li>15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.</li> <li>17. Distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos.</li> <li>18. Conceder permiso a los empleados públicos nacionales que lo soliciten, para aceptar, con carácter temporal, cargos o mercedes de gobiernos extranjeros.</li> <li>19. Conferir grados a los miembros de la fuerza pública y someter para aprobación del Senado los que correspondan de acuerdo con el artículo 173.</li> <li>20. Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes.</li> <li>21. Ejercer la inspección, vigilancia y control de las condiciones y prestación del servicio educativo a través de la Superintendencia de Educación de conformidad con la ley.</li> <li>22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.</li> <li>23. Celebrar los contratos que le correspondan con sujeción a la Constitución y la ley.</li> <li>24. Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.</li> <li>25. Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley.</li> <li>26. Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>27. Conceder patente de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, con arreglo a la ley.</li> <li>28. Expedir cartas de naturalización, conforme a la ley.</li> </ol> <p><b>Artículo 5. Vigencia.</b> El presente acto legislativo, rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p style="text-align: center;">   <b>ALFREDO DELUQUE ZULETA</b>      Senador de la República   </p>

# TEXTOS DE PLENARIA

## TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 16 DE NOVIEMBRE DE 2022 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 13 DE 2021 SENADO

*por la cual se crea la cátedra de cambio climático para servidores públicos tomadores de decisiones y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 16 DE NOVIEMBRE DE 2022 AL PROYECTO DE LEY No. 013 DE 2021 SENADO "POR LA CUAL SE CREA LA CÁTEDRA DE CAMBIO CLIMÁTICO PARA SERVIDORES PÚBLICOS TOMADORES DE DECISIONES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b></p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia, DECRETA</b></p> <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> Capacitar a los tomadores de decisiones de escala nacional, departamental, municipal y local en la gestión del Cambio Climático.</p> <p><b>Artículo 2°. Servidores públicos que tendrán que recibir la capacitación de la Cátedra de Cambio Climático.</b> Cada persona elegida para el Congreso de la República, una Asamblea Departamental, un Concejo Municipal, una Gobernación departamental, una Alcaldía municipal, la Presidencia de una Junta de Acción Comunal, o la Presidencia de una Junta Administradora Local, como también Personeros, Jueces de Paz y Directores de Casas de Justicia, y Consejos de Juventud asistirán a la Cátedra de Cambio Climático.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La presentación del Certificado de asistencia a la Cátedra de Cambio Climático dentro de los primeros 60 días desde la toma de su posesión será obligatoria, so pena de constituir falta disciplinaria. La gravedad de la falta se graduará de acuerdo con lo establecido en el artículo 47 de la Ley 1952 de 2019.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Los certificados tendrán una validez de 4 años.</p>	<p><b>Artículo 3°. Oferta de la cátedra.</b> La Cátedra de Cambio Climático será ofrecida por la Escuela Superior de Administración Pública.</p> <p><b>Artículo 4°. Especificaciones de la modalidad y asistencia a la Cátedra de Cambio Climático.</b> Las Cátedras de Cambio Climático tendrán una naturaleza presencial, semipresencial, o virtual. Su duración mínima será de 20 horas y el certificado de completitud se logrará con un mínimo de asistencia del 90% de las sesiones o con la presentación de un examen de suficiencia de conocimientos.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Educación Nacional podrá modificar la duración de la Cátedra de Cambio Climático.</p> <p><b>Artículo 5°. Contenidos.</b> Los contenidos de la Cátedra de Cambio Climático serán definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Educación Nacional, en un plazo no mayor a seis meses de expedida la presente ley. De manera periódica, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible actualizará los contenidos de la cátedra a partir de nuevas investigaciones y divulgaciones de evidencia científica libre de conflicto de intereses.</p> <p><b>Artículo 6°. Divulgación.</b> El Sistema Nacional de Medios Públicos, teniendo como gestor a Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), dispondrá de sus espacios convencionales y digitales para la difusión y posicionamiento para ofrecer una Cátedra de Cambio Climático, impartida por personas expertas en el tema.</p> <p><b>Artículo 7°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>														
<p>Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República del día 16 de noviembre de 2022 al <b>PROYECTO DE LEY No. 013 DE 2021 SENADO "POR LA CUAL SE CREA LA CÁTEDRA DE CAMBIO CLIMÁTICO PARA SERVIDORES PÚBLICOS TOMADORES DE DECISIONES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b>.</p> <p>Cordialmente,</p> <p><b>ROBERT DAZA GUEVARA</b> Senador Ponente</p> <p>El presente Texto Definitivo, fue aprobado con modificaciones en Sesión Plenaria del Senado de la República del día 16 de noviembre de 2022, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p>	<div style="text-align: center; border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"><b>CONTENIDO</b></div> <p style="text-align: center;">Gaceta número 1502 - Jueves, 24 de noviembre de 2022</p> <p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b> <b>PROYECTOS DE LEY</b></p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 80%;"></th> <th style="text-align: right; width: 20%;"><b>Págs.</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Proyecto de ley número 250 de 2022 Senado, por medio de la cual se aprueba el Protocolo contra el Tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la delincuencia organizada transnacional, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 15 de noviembre de 2022.....</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">1</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;"><b>PONENCIAS</b></td> </tr> <tr> <td>Informe de ponencia para primer debate y texto aprobado al Proyecto de Acto legislativo número 37 de 2022 Senado, 117 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia. ....</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">10</td> </tr> <tr> <td>Informe de ponencia y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 38 de 2022 Senado, 120 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se crea la superintendencia de educación. ....</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">17</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;"><b>TEXTOS DE PLENARIA</b></td> </tr> <tr> <td>Texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República del día 16 de noviembre de 2022 al Proyecto de ley número 13 de 2021 Senado, por la cual se crea la cátedra de cambio climático para servidores públicos tomadores de decisiones y se dictan otras disposiciones.....</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">26</td> </tr> </tbody> </table>		<b>Págs.</b>	Proyecto de ley número 250 de 2022 Senado, por medio de la cual se aprueba el Protocolo contra el Tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la delincuencia organizada transnacional, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 15 de noviembre de 2022.....	1	<b>PONENCIAS</b>		Informe de ponencia para primer debate y texto aprobado al Proyecto de Acto legislativo número 37 de 2022 Senado, 117 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia. ....	10	Informe de ponencia y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 38 de 2022 Senado, 120 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se crea la superintendencia de educación. ....	17	<b>TEXTOS DE PLENARIA</b>		Texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República del día 16 de noviembre de 2022 al Proyecto de ley número 13 de 2021 Senado, por la cual se crea la cátedra de cambio climático para servidores públicos tomadores de decisiones y se dictan otras disposiciones.....	26
	<b>Págs.</b>														
Proyecto de ley número 250 de 2022 Senado, por medio de la cual se aprueba el Protocolo contra el Tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la delincuencia organizada transnacional, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 15 de noviembre de 2022.....	1														
<b>PONENCIAS</b>															
Informe de ponencia para primer debate y texto aprobado al Proyecto de Acto legislativo número 37 de 2022 Senado, 117 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia. ....	10														
Informe de ponencia y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 38 de 2022 Senado, 120 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se crea la superintendencia de educación. ....	17														
<b>TEXTOS DE PLENARIA</b>															
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República del día 16 de noviembre de 2022 al Proyecto de ley número 13 de 2021 Senado, por la cual se crea la cátedra de cambio climático para servidores públicos tomadores de decisiones y se dictan otras disposiciones.....	26														