



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - Nº 1160

Bogotá, D. C., jueves, 29 de septiembre de 2022

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 204 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia; se implementa en la educación superior - universidades públicas la matrícula de gratuidad, como política pública en educación, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* Modifíquese el artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 356.** Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de estos y de proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de estas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.

b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

No se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se

dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

**Parágrafo 1° Transitorio.** El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.

**Parágrafo 2° Transitorio.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, deberá elaborar y presentar un proyecto de ley orgánica dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación del presente acto legislativo, con el fin de reglamentar la implementación de la matrícula de gratuidad como una política pública en educación, para universidades públicas. Así mismo, dicha ley deberá garantizar las adiciones presupuestales necesarias para las vigencias futuras.

Artículo 2°. *Programas que cubre la Gratuidad en la Matrícula.* Se aplicará la gratuidad, a los estudiantes en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica cuya vivienda del grupo familiar pertenezca a los estratos 1, 2, 3 o sin estrato (viviendas que eventualmente no cuenten con estratos pero que son de alta vulnerabilidad socioeconómica), que estén matriculados en programas activos de nivel formación técnica profesional, tecnológica y universitaria, de acuerdo con los requisitos que señale el Ministerio de Educación durante los tres (3) meses siguientes a la promulgación del presente Proyecto de Acto Legislativo.

Artículo 3°. *Disposiciones especiales para los estratos 1 y sin estrato.* La política pública de matrícula de Gratuidad en Universidades Públicas incluirá adicionalmente para el estrato 1 o sin estrato (viviendas que eventualmente no cuenten con estratos pero que son de alta vulnerabilidad socioeconómica) los demás gastos que correspondan a gastos administrativos, salas de cómputo, carnetización, laboratorios, y cobros que la Universidad contemple durante el semestre, en programas activos de nivel formación técnica profesional, tecnológica y universitaria, para que la gratuidad sea de manera total y no corresponda exclusivamente a la matrícula.

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,

  
MARELEN CASTILLO TORRES  
Representante a la Cámara

  
CATHERINE JUVINAO CLAVIJO  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Alianza Verde

  
OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN  
Representante a la Cámara por Cundinamarca  
Partido Liberal

  
JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO  
Senador a la Cámara por el Departamento de Arauca  
Partido Centro Democrático


  
GERSEK PÉREZ ALTAMIRANDA  
Representante a la Cámara por el Departamento del Atlántico  
Partido Cambio Radical


  
José Benavides  
SEVADOR

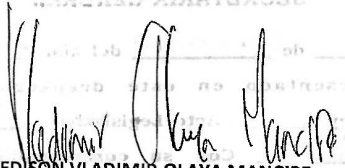
  
ERIKÁ TATIANA SÁNCHEZ PINTO  
Representante a la Cámara Liga de Gobernantes Anticorrupción


  
JOSE JAIME USCÁTEGUI PASTRANA  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Centro Democrático

JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA  
Representante a la Cámara por el Departamento del Meta  
Partido Alianza Verde

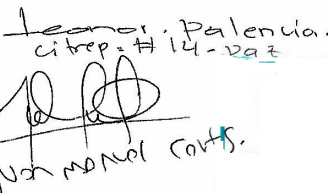
  
HERNÁN DARIÓ CADAVID MÁRQUEZ  
Representante a la Cámara por el Departamento de Antioquia  
Partido Centro Democrático

  
JUAN FERNANDO ESPINEL RAMÍREZ  
Representante a la Cámara por el Departamento de Antioquia  
Partido Centro Democrático

  
EDISON VLADIMIR OLAYA MANCIPE  
Representante a la Cámara por el Departamento de Casanare  
Partido Centro Democrático

  
MIGUEL ABRAHAM POLO POLO  
Representante a la Cámara por Circunscripción Especial Com. Afro, Raizales y Palenqueras

  
HUGO DANILO LOZANO PIMIENTO  
Representante a la Cámara por el Departamento de Vaupés  
Partido Centro Democrático

  
Leonor Palencia.  
Circ. Rep. # 14-12a 2  
JUAN MANUEL CONTRAS

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 204 DE 2022 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia; se implementa en la educación superior - universidades públicas la matrícula de gratuidad, como política pública en educación, y se dictan otras disposiciones.*

**CONTENIDO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

**I. INTRODUCCIÓN.**



II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL ACTO LEGISLATIVO.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.

V. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN.

VI. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.

VII. PROBLEMÁTICA POR SOLUCIONAR.

VIII. FINANCIACIÓN DE LA MATRÍCULA DE GRATUIDAD.

IX. CONFLICTO DE INTERÉS.

## I. INTRODUCCIÓN

La educación como “*eje importante y transversal para la transformación del país*”<sup>1</sup> es una de las importantes tareas que tenemos para reducir el déficit educativo en cuanto a la calidad, como también asegurar la cobertura y el acceso en las regiones según las necesidades.

El tema de la educación es reiterativo de forma exagerada en discursos políticos, en noticias y foros de toda índole. Pero la realidad es que la inversión de nuestro país en este tema es menos del 8% del PIB. La educación debe ser una prioridad para cualquier país, especialmente para el nuestro, pues es una herramienta esencial para el desarrollo humano. La Unesco precisó que: “*el conocimiento es el vehículo para un crecimiento económico sustentable: mejores oportunidades de empleo, competitividad laboral, menos desigualdad social.*”<sup>2</sup>

La educación ha sido reconocida como uno de los factores más influyentes en el avance y progreso de las personas y las sociedades; provee no solo conocimientos, enriquece el espíritu, la cultura, los valores y todo aquello que caracteriza a los seres humanos.

La educación es un aspecto fundamental, para lograr mejores niveles de bienestar social y de crecimiento económico, nivela desigualdades sociales y económicas, abre las puertas para acceder a mejores niveles de empleo, eleva las condiciones culturales, amplía la oportunidad de los jóvenes, permite el avance democrático y fortalece el Estado de Derecho, promueve el impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Los países con mayor índice de desarrollo y estabilidad son aquellos que más invierten en temas de educación. La educación es un motor para el desarrollo, y ha adquirido una mayor relevancia por las transformaciones, motivada por los avances tecnológicos, la ciencia y el desarrollo de los

medios. Es así que, de la educación, la ciencia y la innovación tecnológica dependen la competitividad y productividad, como también el desarrollo social y cultural de los países.

Ha sido evidenciada la estrecha correlación entre el nivel de desarrollo de los países, con la fortaleza que se tiene en los sistemas educativos y de investigación científica y tecnológica. De acuerdo con los estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), un año adicional de escolaridad incrementa el PIC per cápita de un país entre 4 y 7%<sup>3</sup>. La educación es la mejor herramienta para que un país logre un desarrollo integral tanto económico como ético.

Quedaron atrás los conceptos en que se consideraban a las erogaciones en educación como un gasto. Es notable que el conocimiento constituye una inversión muy productiva, estratégica en lo económico y prioritaria en lo social. Adicional, la educación logra sociedades más justas, productivas y equitativas. Es un bien social que hace más libres a los seres humanos.

Es por ello que la presente iniciativa de Proyecto de Acto Legislativo logrará implementar en la Educación Superior - Universidades Públicas la matrícula de gratuidad, como Política Pública en Educación.

## II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DEL ACTO LEGISLATIVO

El 25 de agosto de 2021, los Honorables Representantes a la Cámara Alejandro Carlos Chacón Camargo, Alexander Bermúdez Lasso, Alvaro Henry Monedero, Andrés David Calle, Carlos Ardila Espinosa, Carlos Julio Bonilla Soto, Crisanto Pisso Mazabuel, Édgar Alfonso Gómez Román, Elizabeth Jay Pang Díaz, Fabio Fernando Arroyave, Flora Perdomo Andrade, Harry Giovanni González, Henry Fernando Correal, Hernán Gustavo Estupiñán, Jezmi Lizeth Barraza, Jhon Jairo Roldán Avendaño, José Luis Correa López, Juan Carlos Losada Vargas, Juan Diego Echavarría, Julián Peinado Ramírez, Kelyn Johana González, Luciano Grisales Londoño, Nilton Córdoba, Nubia López Morales, Óscar Sánchez León, Rodrigo Rojas Lara, Silvio José Carrasquilla, Víctor Manuel Ortiz Joya, Adriana Gómez Millán, José Joaquín Marchena y Alejandro Vega Pérez y los Honorables Senadores de la República Andrés Cristo, Fabio Raúl Amín, Mario Alberto Castaño e Iván Darío Agudelo Zapata radicaron, como bancada del Partido Liberal, radicaron proyecto de Acto Legislativo 279 de 2021, el cual desafortunadamente no fue discutido en la comisión Primera Constitucional Permanente, y se archivó de conformidad con el Art. 155 de la Ley 5ª de 1992.

Por consiguiente, lo que se hace en esta propuesta de Acto Legislativo es actualizar y complementar la información de exposición de motivos del proyecto

<sup>1</sup> Puntos clave, campaña a la Vicepresidencia Marelén Castillo Torres.

<sup>2</sup> Sofía Reyna, 25 de febrero de 2021, Rotary Internacional, “Importancia de la Educación para el desarrollo de un país”.

<sup>3</sup> OCDE, Perspectivas económicas para América Latina, 2009.

anteriormente referido y realizar modificaciones estructurales y transversales al articulado, con el objetivo de plantear un proyecto de Acto Legislativo que permita implementar en la Educación Superior-Universidades Públicas la matrícula de gratuidad, como Política Pública en Educación, cerrar brechas sociales, máxime cuando la educación es un derecho fundamental y un servicio público, consagrado en nuestra Constitución Política.

### III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

#### Objeto:

El presente proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto modificar el artículo 356 de la Constitución Política con el fin de priorizar recursos del sistema general de participaciones a fin de financiar e implementar en la educación superior-Universidades Públicas la matrícula de gratuidad, como política pública en educación.

#### Contenido:

Por consiguiente, se proponen cinco modificaciones al artículo 356 de la Constitución Política de Colombia:

1. Priorizar e incluir dentro del Sistema General de Participaciones la política pública en la educación superior.
2. Establecer que los recursos para la educación pública superior estarán destinados a financiar la matrícula de gratuidad de todos los programas de nivel de formación técnica profesional, tecnológica y universitaria, de conformidad con los requisitos que señale y reglamente el Ministerio de Educación.
3. Precisar los programas que cubre la Gratuidad en la Matrícula, los cuales corresponden a los activos de nivel de formación técnica profesional, tecnológica y universitaria, de acuerdo con los requisitos que señale el Ministerio de Educación.
4. Establecer unas disposiciones especiales para los estratos 1 y sin estrato (viviendas que eventualmente no cuenten con estratos pero que son de alta vulnerabilidad socioeconómica), para que la gratuidad no solamente sea en la matrícula.
5. Establecer a través de un párrafo transitorio que el Gobierno nacional presente, en el término de tres (3) meses después de promulgada la ley, el Proyecto de Ley Orgánica que reglamente la matrícula de gratuidad, con las respectivas adiciones presupuestales necesarias para financiar la política pública en educación superior en todas las universidades públicas.

El presente proyecto de acto legislativo resulta pertinente, en razón a que se establecería la matrícula de gratuidad como un derecho constitucional y una política pública de estado. Por consiguiente, al otorgar dichas calidades, la matrícula de gratuidad sería un derecho permanente y no estaría sujeta a la

aprobación o continuidad que determine el Gobierno de turno o por limitaciones presupuestales.

Actualmente la matrícula de gratuidad está contemplada en la Ley 2155 de 2021, artículo 27 (Ley de Inversión social- matrícula cero), reglamentada por el Decreto 1667 de 2021; que por corresponder a una ley ordinaria tiene menor jerarquía normativa a la del rango constitucional, la cual podría ser modificada y eliminada como derecho y política pública de Estado.

Adicionalmente, la matrícula de gratuidad consignada en la Ley de Inversión Social proviene de una reforma tributaria, y aunque el Gobierno actual de nuestro Presidente Gustavo Petro ha anunciado mantener este beneficio, y ha enfatizado en aspectos importantes como: (i) La necesidad de hacer una reforma que permita brindar la gratuidad para el estudio en universidades públicas. (ii) Ampliar la base presupuestal de las instituciones de educación superior públicas del Sistema Universitario Estatal (SUE). Es necesario elevar la política pública a un grado constitucional, en beneficio y fortalecimiento de las Universidades Públicas.

### IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

#### Constitucionales

**Artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.** Destaca que *“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. 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. 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. 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. 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.”*

**Artículo 69 de la Constitución Política de Colombia,** establece las garantías de la autonomía universitaria y señala que al Estado le corresponde facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior: *“Las universidades podrán darse sus*

*directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.*

#### **Artículos 356, 357 y 358 de la Constitución Política.**

La Constitución de 1991 establece que los recursos del Sistema General de Participaciones están destinados a que los Departamentos, Distritos y Municipios financien los servicios que tienen a su cargo, priorizando tres sectores: (i) salud; (ii) **educación preescolar, primaria, secundaria y media**, y (iii) los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

**Artículo 356:** *“Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de estos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley. Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena. Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura. Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios. La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de estas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:*

a) *Para educación y salud: población atendida y por atender; reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad;*

b) *Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.*

*No se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley. El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.*

**Parágrafo Transitorio.** *El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.*

**Artículo 357:** *“El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. 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 estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente. 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 veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.*

**Parágrafo Transitorio 1º.** *El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos. En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a niveles distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 1º*



de noviembre del 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1° de enero de 2002.

**Parágrafo Transitorio 2°.** Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%. Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.

**Parágrafo Transitorio 3°.** Al finalizar el periodo de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. La Ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este parágrafo. En todo caso, después del periodo de transición, el Congreso, cada cinco años y a Iniciativa propia a través de ley, podrá incrementar el porcentaje. Igualmente, durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, el Congreso de la República podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de este.”.

**Artículo 358:** “Para los efectos contemplados en los dos artículos anteriores, entiéndanse por ingresos corrientes los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital”.

#### Legales

**Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”.** En su Capítulo 1, dispone que la educación superiores un servicio público cultural e inherente a la finalidad del Estado social de derecho, que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano y el desarrollo de un espíritu reflexivo que esté orientado a la autonomía personal, en un marco de libertad de pensamiento y de pluralismo ideológico que tenga en cuenta la universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales existentes en el país.

**Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, artículo 111, modificado por el artículo 1° de la Ley 1012 de 2006, “Por medio de la cual se reforman los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992, sobre**

**Créditos Departamentales y Municipales para la Educación Superior”**, establece que: “Con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a las personas de escasos ingresos económicos, la Nación, las entidades territoriales y las propias instituciones de este nivel de educación, establecerán una política general de ayudas y créditos para los mencionados estudiantes. Su ejecución le corresponderá al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, y a los Fondos Educativos Departamentales y Municipales que para tales fines se creen. Estas entidades determinarán las modalidades o parámetros para el pago que por concepto de derechos pecuniarios hagan efectivas las instituciones de educación superior”.

**Ley 30 de 1992, en su artículo 114, modificado por el artículo 27 de la Ley 1450 de 2011, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”** los recursos fiscales de la Nación, destinados a becas, o a créditos educativos universitarios en Colombia, deberán ser girados exclusivamente al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) y a él corresponde su administración.

**Ley 1002 de 2005, artículo 2°**, el Icetex tendrá por objeto el fomento social de la educación superior priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de los mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas en la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional con recursos propios o de terceros.

**Ley Estatutaria 1885 de 2018 “Por la cual se modifica la ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones”**, establece en su artículo 2° por medio del cual se adiciona el numeral 8 al artículo 5° de la Ley 1622 de 2013, “Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones”, que se entenderá como Joven, toda persona entre 14 y 28 años cumplidos, en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía.

**Ley Orgánica 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”**, la cual dispone la distribución de los recursos y competencias a cargo de las entidades territoriales en materia de los servicios enunciados anteriormente.

**Ley Orgánica 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151,**

**288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros**”, establece lo siguiente: de la totalidad de los recursos se deduce el 4% que se destina a: 0.52% para resguardos indígenas, 0.08% para los municipios que limitan con el río Magdalena, y el 2,9% al Fonpet. Después de realizada la deducción, los recursos se distribuyen de la siguiente manera: salud un 58,5%; educación preescolar, primaria, secundaria y media un 24.5%; servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico en un 5.4%; propósito general para gasto social un 11.6% (42% libre disposición y el restante en gasto social)<sup>4</sup>. Ahora bien, la Ley 715 le entrega a la Nación, Departamentos, Municipios y Distritos unas competencias para cada uno de los sectores (Educación, salud, servicios públicos domiciliarios).

**Ley 1753 del 9 de junio de 2015, en su artículo 165**, “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos Por un Nuevo País*”, eliminó la competencia del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) para aprobar la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). En consecuencia, por disposición del artículo 85 de la Ley 715 de 20013 le compete al Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizar la distribución de los recursos del SGP, siendo la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP), de conformidad con el artículo 16 del Decreto 2189 de 2017, quien ejerce las funciones atribuidas al DNP relacionadas con la distribución de los recursos del SGP<sup>5</sup>.

**Ley 2155 de 2021**, “*Por medio de la cual se expide la ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones*” la cual según lo previsto en el artículo 1° tiene por objeto “*adoptar un conjunto de medidas de política fiscal que operan de forma articulada, en materia de gasto, austeridad y eficiencia del Estado, lucha contra la evasión, ingreso y sostenibilidad fiscal, orientadas a dar continuidad y fortalecer el gasto social, así como a contribuir a la reactivación económica, a la generación de empleo y a la estabilidad fiscal del país, con el propósito de proteger a la población más vulnerable contra el aumento de la pobreza, preservar el tejido empresarial y afianzar la credibilidad de las finanzas públicas. Adicionalmente, se adoptan las medidas presupuestales correspondientes para su adecuada implementación*”.

Los incisos 1 y 2 del artículo 27 de la mencionada ley señalan, como política de Estado, la gratuidad para los estudiantes de menores recursos, así:

**“Artículo 27. Matrícula cero y acceso a la educación superior.** Con el objeto de mejorar el

acceso a la educación superior en el nivel pregrado, adóptese como política de Estado la gratuidad para los estudiantes de menores recursos.

*Para ello, el Gobierno nacional destinará anualmente recursos para atender las necesidades de los jóvenes de las familias más vulnerables socioeconómicamente de los estratos 1, 2 y 3, mediante el pago del valor de la matrícula de los estudiantes de pregrado de las instituciones de educación superior públicas. A partir de 2023, estos recursos deberán destinarse a los jóvenes de las familias más vulnerables de acuerdo con la clasificación del SISBN IV o la herramienta de focalización que haga sus veces. Estos recursos se dispondrán a través de Generación E, otros programas de acceso y permanencia a la educación superior pública y el fondo solidario para la educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020 el cual permanecerá vigente y podrá recibir aportes de recursos públicos de funcionamiento o inversión de cualquier orden con destino a estos programas”.*

#### Decretos

**Decreto 1075 de 2015.** “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación*”. Decreto único reglamentario del Sector Educación. Con el objetivo de compilar y racionalizar las normas de carácter reglamentario que rigen dicho sector y contar con un instrumento jurídico único para el mismo.

#### Jurisprudenciales

**Sentencia C- 376 de 2010.** A través de la cual, la Corte Constitucional señaló que el acceso a la educación superior es un derecho fundamental frente al que existe una obligación de cobertura progresiva por parte del Estado para remover los obstáculos de acceso.

**Sentencia T-306 de 2011.** La Corte Constitucional estableció, en materia de educación, los siguientes parámetros de protección:

*“El derecho fundamental a la educación consiste, básicamente, en la facultad de gozar de un servicio de educación con cuatro características interrelacionadas cuales son la asequibilidad o disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad, elementos que se predicen de todos los niveles de educación y que el Estado debe respetar (abstenerse de interferir), proteger (evitar interferencias provenientes de terceros) y cumplir (ofrecer prestaciones). El Estado está obligado, entre otras cosas, a (i) abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas, a (ii) crear y/o financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todas aquellas personas que demandan su ingreso al sistema educativo y a (iii) invertir en recursos humanos (docentes y personal administrativo) y físicos (infraestructura y materiales educativos, entre otros) para la prestación del servicio. Compromisos que no son ajenos al texto de la Constitución, si se recuerda que el artículo 68 reconoce el derecho de los particulares de fundar*

<sup>4</sup> Artículos 2° y 4° de la Ley 715 de 2001.

<sup>5</sup> Decreto 2189 de 2017 “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación” Artículo 16. Funciones de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. (...).



*establecimientos educativos y que el inciso 5 del artículo 67 indica que el Estado debe garantizar el adecuado cubrimiento del servicio educativo”.*

El fallo estableció que el derecho a la educación tiene 4 características que se tornan en obligaciones para el Estado: (i) disponibilidad; (ii) accesibilidad; (iii) la aceptabilidad y (iv) la adaptabilidad. La accesibilidad implica que las instituciones y programas educativos deben brindar posibilidades y garantías para que toda la población pueda ingresar al sistema de educación. Esta dimensión del derecho se divide en tres componentes: (i) no discriminación: que obliga a los Estados a que las personas en estado de vulnerabilidad de hecho o de derecho puedan acceder sin discriminación alguna a instituciones y programas educativos; (ii) accesibilidad material: que implica que la educación sea asequible materialmente, ya sea por los medios tecnológicos o por los componentes geográficos, y (iii) accesibilidad económica: que se traduce en que el Estado debe ofrecer educación gratuita en todos los niveles.

**Sentencia C-380 de 2019.** La Corte Constitucional destacó, con base en preceptos constitucionales y jurisprudenciales, la legitimidad del Estado para crear políticas públicas y establecer medidas diferenciales que busquen favorecer a las poblaciones que se encuentren en circunstancias de extrema debilidad, siempre y cuando dichas medidas sean razonables y proporcionales para el fin constitucional que se busca proteger.

**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, refiere en su artículo 13, literal c),** el reconocimiento de los Estados Partes, que la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y la implementación progresiva de la enseñanza gratuita.

**En el marco del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”,** y de conformidad con el Plan Sectorial 2018-2022 “Pacto por la Equidad, pacto por la Educación” el Gobierno nacional diseñó e implementó el Programa “Generación E” con el objeto de ampliar oportunidades de ingreso a la educación superior de estudiantes en condición de vulnerabilidad socioeconómica y propender por el fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior públicas; el cual cuenta con su componente de Equidad que está orientado al avance de la gratuidad por mérito en la educación superior pública.

**La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, adoptada por las Naciones Unidas, precisa en su artículo 26,** los siguientes aspectos relevantes en Educación:

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación tiene que ser gratuita, al menos en lo

referente a la enseñanza elemental y fundamental. La enseñanza elemental es obligatoria. La enseñanza técnica y profesional debe ser generalizada; el acceso a los estudios superiores tiene que estar abierto a todos en plena igualdad de condiciones, en función del mérito.

2. La educación tiene que apuntar a un pleno desarrollo de la personalidad humana y a un refuerzo del respeto por los derechos del hombre y por las libertades fundamentales. Tiene que favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales o religiosos, así como el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tienen, por prioridad, el derecho de escoger el tipo de educación que sus hijos deben recibir.

**La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres plantea en su artículo 10:**

*“Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:*

**A.** *Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, en zonas tanto rurales como urbanas; esta Igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional, incluida la educación técnica superior; así como en todos los tipos de capacitación profesional;*

**B.** *Acceso a los mismos programas de estudios, los mismos exámenes, personal docente del mismo nivel profesional, locales y equipos escolares de la misma calidad;*

**C.** *La eliminación de todo contexto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo, en particular, mediante la modificación de los libros, programas escolares, adaptación de los métodos de enseñanza;*

**D.** *Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios;*

**E.** *Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación complementaria, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible la diferencia de conocimientos existentes entre el hombre y la mujer;*

**F.** *La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente;*



**G.** *Las mismas oportunidades para participar activamente del deporte y la educación física;*

**H.** *Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia.”*

**La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres plantea en su artículo 30:**

*“Para las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, la Convención establece garantías que han de ser tenidas en cuenta para su educación: En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma”.*

## V. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN

*“La educación es también un clamor por la infancia, por la juventud que tenemos que integrar en nuestras sociedades en el lugar que les corresponde, en el sistema educativo indudablemente pero también en la familia, en la comunidad de base, en la nación”.*

Jacques Delors.

***“Necesitamos un país más educado que encuentre otras opciones de vida, unas rutas de formación que generen empleo, emprendimiento, y que a todos aquellos que estén delinquiendo les generen otras oportunidades para tener una calidad de vida digna”***<sup>6</sup>. Se debe apoyar a los jóvenes para darles participación, salud, cultura, deporte, emprendimiento y educación. Trabajar con las mujeres para suscitar las oportunidades y que tomen sus propias decisiones en lo social, en lo político y en lo cultural.

A través de la Sentencia T-743 de 2013, la Corte Constitucional precisa que la educación es un derecho y servicio público con función especial. *“El artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales. La relevancia de esa función social explica que la norma superior le haya asignado a la familia, a la sociedad y al Estado una corresponsabilidad en la materialización de esas aspiraciones y que haya comprometido a este último con tareas concretas que abarcan, desde la regulación y el ejercicio del control y vigilancia del servicio educativo, hasta la garantía de su calidad, de su adecuado cubrimiento y la formación moral, física e intelectual de los estudiantes. En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas*

*actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política.”.*

Adicionalmente precisa la Corte, sobre la dimensión de accesibilidad que: *“Protege el derecho individual de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad o, dicho de otra manera, la eliminación de cualquier forma de discriminación que pueda obstaculizar el acceso al mismo. De manera más concreta, se ha considerado que esas condiciones de igualdad comprenden i) la imposibilidad de restringir el acceso por motivos prohibidos, de manera que todos tengan cabida, en especial quienes hacen parte de los grupos más vulnerables; ii) la accesibilidad material o geográfica, que se logra con instituciones de acceso razonable y herramientas tecnológicas modernas y iii) la accesibilidad económica, que involucra la gratuidad de la educación primaria y la implementación gradual de la enseñanza secundaria y superior gratuita.”.*

El derecho a la Educación causa obligaciones de respeto, protección y cumplimiento por parte de los distintos actores del sistema educativo.

*“Cada una de las dimensiones del derecho a la educación les impone a los Estados obligaciones de tres tipos: **de respeto**, que se traducen en la imposibilidad de interferir en el disfrute del derecho; **de protección**, que les exigen adoptar medidas para evitar interferencias de terceros, y **de cumplimiento**, que comportan prestaciones e involucran, a su vez, obligaciones de facilitar y proveer.*

*Cada una de ellas difiere, adicionalmente, en atención al momento en que debe verificarse su cumplimiento: inmediatamente, desde el momento mismo de ratificación del instrumento internacional que las contempla o de forma progresiva, esto es, avanzando de manera gradual pero constante, lo cual incluye la prohibición de medidas regresivas que afecten el grado de goce del respectivo derecho. Por regla general, las obligaciones de respeto y de protección son de cumplimiento inmediato, en la medida en que no exigen del Estado ningún tipo de erogación, sino, como acaba de indicarse, abstenerse de obstaculizar el disfrute del derecho a la educación o impedir que terceros lo alteren. Típicos ejemplos de este tipo de obligaciones son las de respetar la libertad de los agentes privados para crear instituciones de enseñanza, abstenerse de cerrar centros educativos, velar por el derecho de acceso sin discriminaciones a las instituciones y programas*

<sup>6</sup> Revista *Semana*, 30 de mayo de 2022, “Marelen Castillo, la ficha decisiva en la Campaña de Rodolfo Hernández”.

de enseñanza públicos y por la compatibilidad de la disciplina escolar con la dignidad humana. En cambio, las obligaciones de cumplir suelen requerir la movilización de recursos económicos y un desarrollo normativo, reglamentario y técnico destinado a identificar los requisitos que determinan su exigibilidad, al responsable de su garantía y las fuentes de financiación que permitirán cubrirlas”.

El artículo 67, Constitucional, nos infiere que la educación es un derecho en cabeza de todo colombiano. Por consiguiente, este derecho es fundamental porque retomando el Proyecto de Acto Legislativo 279 de 2021, “Históricamente los derechos fueron divididos por generaciones y conforme a dicha generación, los derechos gozaban de determinada protección y alcance dentro del ordenamiento jurídico. Esto generó un tratamiento jurídico diferente, en el cual el Estado tenga una obligación negativa o de abstención frente a los Derechos Civiles y Políticos y frente a los llamados Derechos Económicos, Sociales y Culturales el Estado tenga una obligación prestacional frente a estos, es decir, los DESC dependían exclusivamente de los recursos del Estado. Esta distinción entre derechos fue adoptada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sus inicios como guardiana de la Constitución. Esto se puede evidenciar en la Sentencia T-008 de 1992, donde la Corte aseguró de forma errada que los derechos fundamentales eran los consagrados en el Título II, Capítulo I de la Constitución, excluyendo derechos como el de la paz o el trabajo, entre otros”.

La anterior interpretación, restrictiva de los derechos, toma otra perspectiva con la Sentencia T-595 de 2002<sup>7</sup>.

Dentro del fallo la Corte recordó la naturaleza de los derechos fundamentales -como el de la libertad de locomoción- como un derecho de dimensión negativa, lo que significa una abstención por parte del Estado-inacción estatal- y de los particulares. Pero a la luz del caso del señor Bermúdez la Corte encontró que los derechos cuya dimensión es negativa también tienen un componente prestacional y progresivo. Esto involucra al Estado, en este caso el Distrito, a tomar todas las medidas tendientes –prestacionales y progresivas– para garantizar un derecho cuya principal característica es la de ser un derecho de abstención o de dimensión negativa. Bajo estas consideraciones la Corte encontró que los derechos “de primera generación” cuentan con un contenido programático y progresivo. Y que los derechos “de segunda generación” ostentan un

contenido de abstención que debe ser protegido por el Estado y la sociedad.

Ahora bien, en materia del derecho a la educación, la Corte Constitucional ha establecido los siguientes parámetros de protección: “El derecho fundamental a la educación consiste, básicamente, en la facultad de gozar de un servicio de educación con cuatro características interrelacionadas cuales son la asequibilidad o disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad, elementos que se predicen de todos los niveles de educación y que el Estado debe respetar (abstenerse de interferir), proteger (evitar interferencias provenientes de terceros) y cumplir (ofrecer prestaciones). El Estado está obligado, entre otras cosas, a (i) abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas, a (ii) crear y/o financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todas aquellas personas que demandan su ingreso al sistema educativo y a (iii) invertir en recursos humanos (docentes y personal administrativo) y físicos (infraestructura y materiales educativos, entre otros) para la prestación del servicio. Compromisos que no son ajenos al texto de la Constitución, si se recuerda que el artículo 68 reconoce el derecho de los particulares de fundar establecimientos educativos y que el inciso 5° del artículo 67 indica que el Estado debe garantizar el adecuado cubrimiento del servicio educativo”<sup>8</sup>.

De igual manera, el fallo precisa 4 características que se tornan obligación para el Estado: “(i) Disponibilidad; (ii) accesibilidad; (iii) la aceptabilidad y; (iv) la adaptabilidad. La accesibilidad implica que las instituciones y programas educativos deben brindar posibilidades y garantías para que toda la población pueda ingresar al sistema de educación. Esta dimensión del derecho se divide en tres componentes: (i) no discriminación: que obliga a los Estados a que las personas en estado de vulnerabilidad de hecho o de derecho puedan acceder sin discriminación alguna a instituciones y programas educativos; (ii) accesibilidad material: que implica que la educación sea asequible materialmente, ya sea por los medios tecnológicos o por los componentes geográficos y; (iii) accesibilidad económica: que se traduce en que el Estado debe ofrecer educación gratuita en todos los niveles”.

De lo anterior, se puede concluir que la educación es condición necesaria, porque ella es también una condición sine qua non para hacer posible la psicogénesis individual, interviniendo en el proceso de desarrollo del individuo como un factor fundamental, para el cual se multiplica con otros factores. Si bien es cierto existe una base biológica sobre la cual se construyen las posibilidades del desarrollo humano, en especial del desarrollo infantil y de la adolescencia, es necesaria una transformación

<sup>7</sup> Acción de tutela, motivada por los siguientes hechos: el señor Bermúdez Urrego se encuentra en situación de discapacidad y para ingresar al sistema de Transmilenio no puede utilizar las rutas alimentadoras, dado que estas no se encuentran adecuadas para que las personas en situación de discapacidad puedan ingresar en su silla de ruedas. Esto implicaba para el señor Bermúdez recorrer distancias muy largas para acceder al sistema de transporte de la capital.

<sup>8</sup> Sentencia T-306 abril 28 de 2011, Corte Constitucional.



que se construye a través de la educación en todas sus variantes.

Le corresponde a la educación más allá de limitarse a instruir, contribuir realmente a desarrollar la lógica, la moral, la capacidad simbólica, el emocionar, la corporeidad, y preparar sobre todo al hombre para desempeñarse en sociedad, esto incluye una formación general, profesional y ciudadana. En consecuencia, la exclusión de un ser humano de este ámbito, el NO garantizar el derecho a la educación, es negarle su derecho a desarrollarse plenamente como ser individual y social. Ahora bien, es claro que el desarrollo pleno no depende exclusivamente de la educación, sino que a ello se le suman un conjunto de políticas públicas y de experiencias de interacción en los ámbitos familia, comunitario y social.

Las diferentes investigaciones han arrojado que el derecho a la educación es fundamental, toda vez que contribuye a alcanzar el pleno desarrollo de la personalidad<sup>9</sup>.

La educación permite al individuo, adquirir muchos de los aprendizajes que le facilitarán insertarse adaptativamente en la sociedad en aquellos contextos donde, además, se combinen las oportunidades educativas con políticas de equidad en otros ámbitos.

- La educación aporta a la construcción de democracias más participativas en la medida en que contribuye a construir personas.

- La educación debe ser un factor del desarrollo y progreso de las naciones.

- La educación permite al individuo, adquirir muchos de los aprendizajes que le facilitarán insertarse adaptativamente en la sociedad en aquellos contextos donde, además, se combinen las oportunidades educativas con políticas de equidad en otros ámbitos.

- El nivel educativo de un país es un indicador de su grado de desarrollo social y humano.

A diferencia de la AUSENCIA de oportunidades de acceso, permanencia y logro en la educación; redundan en perjuicios tanto para las personas tomadas individualmente como para las sociedades.

- Los excluidos del sistema educativo no cuentan con las oportunidades necesarias para el desarrollo pleno de su personalidad.

- Los excluidos del sistema educativo, sea que se trate de analfabetas absolutos o de desertores de aquel, no cuentan con los aprendizajes necesarios para acceder a otras oportunidades que les garanticen una calidad de vida más digna.

<sup>9</sup> Lev Vygotsky y Jerome Bruner, psicólogos del desarrollo, quienes al igual que algunos miembros del constructivismo genético y otros de la escuela reflexológica “soviética” han profundizado en sus trabajos, la importancia del proceso educativo para el desarrollo de las personas. En varios de sus textos encontrarán además ideas sugestivas para una propuesta pedagógica que considere y aporte a la psicogénesis.

- La marginación se convierte en un circuito cerrado o círculo vicioso que se perpetúa, a menos que cambien las condiciones que lo generan<sup>10</sup>.

## VI. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Los recursos del Sistema General de Participaciones constituyen una de las más importantes fuentes de financiación para la inversión local, especialmente para los municipios de las categorías 4, 5 y 6 (Ley 617 de 2000 - categorización de las entidades territoriales).

Su importancia radica en que sus recursos financian los servicios a cargo de los municipios y demás Gobiernos subnacionales, principalmente en: el sector educación, salud y agua potable y alcantarillado, así como de otros sectores. La fórmula del SGP está basada en una combinación de criterios como: población atendida, equidad social y criterios de eficiencia. La Constitución de 1991 establece que los recursos del Sistema General de Participaciones están destinados a que los departamentos, distritos y municipios que financien los servicios que tienen a su cargo, dándole prioridad a tres sectores: *(i) Salud; (ii) educación preescolar, primaria, secundaria y media; y (iii) los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.*

El sistema tiene reglas específicas sobre los requisitos y distribución que se realiza por cada sector y opera bajo un sistema de certificación de los municipios: los municipios certificados cuentan con ciertas responsabilidades exclusivas, así como mayor autonomía para administrar sus recursos.

El Sistema General de Participaciones constituye aquellos recursos que la nación debe transferir a las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos), con el fin de atender los servicios que están a cargo de estas y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación<sup>11</sup>.

La Ley Orgánica 715 de 2001 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.*”, dispone la distribución de los recursos y competencias a cargo de las entidades territoriales en materia de los servicios enunciados anteriormente.

La Ley Orgánica 715 de 2001 establece lo siguiente, en materia de distribución de los recursos: de la totalidad de los recursos se deduce el 4% que se destina a: 0.52% para resguardos indígenas, 0.08% para los municipios que limitan con el río Magdalena, y el 2,9% al FONPET.

<sup>10</sup> Estas dos afirmaciones han sido claramente demostradas tanto en el país como en el resto de América Latina cuando analizan las rutas o trayectorias que siguen los jóvenes excluidos del aparato escolar.

<sup>11</sup> Artículo 356 de la Constitución Política.



Una vez realizada a la deducción, los recursos se distribuyen de la siguiente manera: salud un 58,5%; educación preescolar, primaria, secundaria y media un 24.5%; servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico en un 5.4%; propósito general para gasto social un 11.6% (42% libre disposición y el restante en gasto social)<sup>12</sup>.

La Ley 715 le entrega a la nación, departamentos, municipios y distritos unas competencias para cada uno de los sectores (educación, salud, servicios públicos domiciliarios). En materia de educación pública superior, la Ley 715 de 2001<sup>13</sup> no fija ninguna competencia para la nación y demás entidades territoriales, lo cual denota que no es un sector de la educación que se beneficie del Sistema General de Participaciones y que no hay concordancia con el artículo 67 superior –derecho a la educación– el cual tiene determinados mandatos constitucionales en materia de gratuidad en la educación pública.

Es por esta problemática que es necesario analizar el derecho fundamental a la educación y cómo se aplica para la educación pública superior.

## VII. PROBLEMÁTICA PARA SOLUCIONAR

El presente proyecto de acto legislativo tiene como objetivo contribuir en reducir la problemática de acceso a la educación superior, disminuir la tasa de deserción y mejorar la calidad de vida; a través de la política en educación - implementación de la matrícula de gratuidad para los estudios de educación superior pública: estudios técnicos, tecnológicos y de pregrado. A través de ello, los estudiantes y sus familias no deberán asumir la carga económica de pagar matrículas académicas para que puedan adelantar sus estudios, que en muchas ocasiones es el factor determinante para no ingresar o retirarse de la educación superior.

Esta iniciativa que presentamos, de acto legislativo, tiene carácter de permanente, por cuanto se pretenden asegurar los recursos económicos desde la Constitución Política por medio del Sistema General de Participaciones.

De la totalidad de estudiantes que logran ingresar a la educación superior pública no todos logran culminar sus estudios. La tasa de cobertura en educación superior para 2018, fue del 52,8% del total de la población entre 17 y 21 años<sup>14</sup>. Muestra que aún la tasa de falta de acceso a educación profesional en el país es alta, superior al 40%.

La deserción es otra de las problemáticas presentadas en la educación superior. Se ha incrementado a lo largo de los años, entre el segundo semestre del 2010 al segundo semestre de 2020, la tasa de deserción ha tenido un incremento del 251%, pasando de 58.406 estudiantes a 146.904<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Artículos 2° y 4° de la Ley 715 de 2001.

<sup>13</sup> Artículos 5°, 6°, 7° y 8° de la Ley Orgánica 715 de 2001.

<sup>14</sup> Fedesarrollo, Descifrar el futuro. La Economía Colombiana en los próximos 10 años. Penguin Random House, abril de 2021. Pág. 330.

<sup>15</sup> Cálculos propios, información suministrada por el

## VIII. FINANCIACIÓN DE LA MATRÍCULA DE GRATUIDAD

Actualmente el Ministerio de Educación tiene como concepto de gratuidad educativa, como la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios. Las instituciones educativas estatales no podrán realizar ningún cobro por derechos académicos o servicios complementarios.

La Gratuidad<sup>16</sup>, es un concepto económico: Es la dispensación de un bien o un servicio sin contraprestación o contrapartida aparente por parte del beneficiario, especialmente cuando no hay precio o este no se sustancia en un pago o cargo pecuniario que este haya de afrontar.

Etimológicamente, gratuidad, viene del francés *gratuité*, y este del latín medieval *gratuitas*, -atis, “favor”- cualidad de gratuito<sup>17</sup>.

Gratis (del latón *gratis*, contracción de *gratis* “por gratuidad, a cambio de nada”, ablativo de *gratia*, plural de *gratia*) comparte etimología con las distintas acepciones de los términos “gracias” y “gracia” (“favor, estima, cualidad agradable, buen deseo, gratitud”, que en latín eclesiástico se usa para traducir el término griego *xáplorua*: *kharisma*-, derivado de *gratus* -“grato, agradable, placentero”, de la raíz *preindoeuropea* \**gwreto*-, forma en sufijo de la raíz \**gwere*- -“favorecer”-)<sup>18</sup>. La expresión latina *gratis pro Deo* (“gratuitamente por el amor de Dios”), utilizada desde la Edad Media, se emplea en la actualidad con sentido irónico<sup>19</sup>. La primera acepción del DRAE para la palabra “gratuito” es “de balde<sup>20</sup> o de gracia<sup>21</sup>”; recogiendo como segunda acepción “arbitrario, sin fundamento”, reponiéndose como ejemplos las expresiones “acusación gratuita” y “suposición gratuita”<sup>22</sup>.

Es importante resaltar que, durante los últimos años el Gobierno ha diseñado proyectos garantizando el ingreso de los egresados de la educación media, como también la permanencia de los estudiantes en la Educación Superior. Generación E - En el año

Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción (SPADIES 3.0) <https://spadies3.mineducacion.gov.co/spadiesWeb/#/appconsultas>

<sup>16</sup> Wikipedia, La Enciclopedia Libre. <https://es.wikipedia.org/wiki/Gratuidad>

<sup>17</sup> Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española. «*gratuidad*». Diccionario de la lengua española (23.ª edición).

<sup>18</sup> “Gratis” en Online Etymology Dictionary - “Grace” en Online Etymology Dictionary.

<sup>19</sup> Larousse.

<sup>20</sup> “Gratuitamente, sin coste alguno / En vano / Sin motivo, sin causa”. Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española. «*balde*». Diccionario de la lengua española (23.ª edición).

<sup>21</sup> “Gratuitamente, sin premio ni Interés alguno”. Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española. «*gracia*». Diccionario de la lengua española (23.ª edición).

<sup>22</sup> Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española. «*gratuito*». Diccionario de la lengua española (23.ª edición).

2021, precisa el informe de gestión del Ministerio de Educación vigencia 2021, fue fundamental para las trayectorias educativas completas, llegando a más de **249 mil jóvenes en el 100% de los municipios del país.**

Resalta dicho informe que en alianza con el programa Jóvenes en Acción de Prosperidad Social, en el último cuatrienio se invirtieron \$7 billones, para lograr la meta de 336 mil estudiantes beneficiarios del programa, 320 mil en el componente de equidad y 16 mil en el componente de excelencia.

De otro lado, se suma la inversión de \$2.7 billones para que los jóvenes del programa SER PILO PAGA pudieran adelantar sus programas, alcanzando alrededor de \$9.7 billones para el acceso y la permanencia en educación superior.

• **Programa Generación E**

De acuerdo con la Alianza efectuada entre el Ministerio de Educación Nacional y Prosperidad Social, Generación E cubre hasta el 100% del valor de la matrícula, así como un apoyo de sostenimiento a sus beneficiarios de todo el país.

AÑO	Jóvenes beneficiarios	Jóvenes beneficiarios
	Componente equidad	Componente excelencia
2020	155.144	7.911
2021	82.330	4.038
TOTAL	237.474	11.949

Elaboración propia con datos del Informe de Gestión - Ministerio de Educación 2021.

La cobertura territorial, correspondió a estudiantes del 100% de municipios de los 32 departamentos del país, el 54% de los beneficiarios corresponden a mujeres y el 46% hombres. Se resalta también que del total de los jóvenes del programa Generación E, el 33% (81.093) corresponden a estudiantes provenientes de municipios rurales y PDET. El 84% de los jóvenes ingresaron por sus condiciones socioeconómicas determinadas por el puntaje Sisbén, de los cuales el 13% son víctimas del conflicto armado, el 3% pertenecen a pueblos indígenas, ha beneficiado también a un 5% del total de jóvenes que se han autorreconocido como población afrocolombiana.

Disminuir las desigualdades existentes en el acceso a la educación es una búsqueda continua.

Se resalta del componente Excelencia del Programa Generación E, que en el cuatrienio reconoció el mérito de 16.000 estudiantes de escasos recursos económicos, que tenían los mejores resultados de las Pruebas Saber 11°, bachilleres con mejores puntajes de los departamentos de: Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Putumayo, Vaupés y Vichada.

Estudiantes que se encuentran estudiando en 78 IES, de los cuales 30 son oficiales y 48 de naturaleza privada, de acuerdo con el informe de gestión-2021 del Ministerio de Educación.

• **Fondo Solidario para la Educación, Estrategia de Matrícula Cero y Gratuidad en la matrícula.**

Creado con el Decreto Legislativo 662 de 2020, el Gobierno nacional adicionó aportes a través del Fondo Solidario para la Educación, con el propósito de asumir el pago de la matrícula en el segundo semestre de 2020 y primer semestre de 2021 de los estudiantes con mayores

condiciones de vulnerabilidad de las 63 IES públicas del país.

Año y semestre	Valor de los recursos	Aportes adicionales entidades territoriales
2020 - 2º semestre	\$97.500 millones	\$91.719
2021- 1º semestre	\$98.500 millones	\$86.834
TOTAL	\$196.000 millones	\$178.553

Elaboración propia con datos del Informe de Gestión - Ministerio de Educación 2021.

A continuación, se evidencian los recursos del Fondo Solidario para la Educación asignados a las IES públicas 2020-2º semestre y 2021-1º semestre.

**Tabla 20. Recursos del Fondo Solidario para la Educación asignados a las IES públicas 2020-2 y 2021-1**

Tabla 20. Recursos del Fondo Solidario para la Educación asignados a las IES públicas 2020-2 y 2021-1

Nombre Institución de Educación Superior	Cifras en pesos	
	Valor 2020	Valor 2021
Universidad Nacional de Colombia	\$ 5.194.326.479	\$ 5.594.326.479
Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD	\$ 6.112.056.856	\$ 5.117.056.856
Universidad Pedagógica y Tecnológica De Colombia	\$ 4.614.845.328	\$ 4.014.845.328
Universidad Militar Nueva Granada	\$ 4.483.008.412	\$ 4.483.008.412
Universidad de Pamplona	\$ 3.435.876.906	\$ 3.435.876.906
Universidad del Tolima	\$ 3.306.642.423	\$ 3.306.642.423
Universidad del Magdalena - UNIMAGDALENA	\$ 3.270.081.738	\$ 3.270.081.738
Universidad del Valle	\$ 3.135.724.425	\$ 3.265.724.425
Universidad del Quindío	\$ 2.964.037.742	\$ 2.964.037.742
Universidad de Cundinamarca-UDEC	\$ 2.746.407.285	\$ 2.746.407.285
Universidad del Cauca	\$ 2.661.874.884	\$ 2.771.874.884
Universidad Popular del Cesar	\$ 2.641.877.685	\$ 2.641.877.685
Universidad Distrital Francisco José De Caldas	\$ 2.612.521.122	\$ 2.612.521.122
Universidad Francisco de Paula Santander, Cúcuta	\$ 2.594.853.292	\$ 2.594.853.292
Universidad Surcolombiana	\$ 2.586.798.877	\$ 2.586.798.877
Universidad de Córdoba	\$ 2.546.514.540	\$ 2.546.514.540
Universidad de La Amazonia	\$ 2.448.087.125	\$ 2.448.087.125
Universidad Tecnológica de Pereira - UTP	\$ 2.389.977.117	\$ 2.389.977.117
Universidad Tecnológica del Choco-Diego Luis Córdoba	\$ 2.387.076.692	\$ 2.387.076.692
Universidad Industrial de Santander	\$ 2.371.811.375	\$ 2.371.811.375
Universidad de Cartagena	\$ 2.318.480.616	\$ 2.318.480.616
Universidad de Nariño	\$ 2.049.477.208	\$ 2.049.477.208
Universidad de Antioquia	\$ 2.000.297.731	\$ 2.070.297.731
Universidad Pedagógica Nacional	\$ 1.710.000.483	\$ 1.910.000.483
Universidad-Colegio Mayor de Cundinamarca	\$ 1.693.856.842	\$ 1.693.856.842
Universidad de Sucre	\$ 1.308.518.957	\$ 1.308.518.957
Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña	\$ 866.958.445	\$ 866.958.445
Universidad de Caldas	\$ 862.997.810	\$ 1.152.997.810
Universidad del Atlántico	\$ 840.656.452	\$ 840.656.452
Universidad de Los Llanos	\$ 796.123.863	\$ 796.123.863
Universidad de La Guajira	\$ 476.407.841	\$ 476.407.841
Universidad del Pacifico	\$ 292.626.866	\$ 242.626.866
Universidad Autónoma Indígena Intercultural	\$ 134.800.196	\$ 134.800.196
Tecnológico de Antioquia	\$ 2.274.697.698	\$ 2.274.697.698
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	\$ 2.188.240.783	\$ 2.188.240.783
Unidades Tecnológicas de Santander	\$ 2.175.683.273	\$ 2.175.683.273
Unidad Central del Valle del Cauca	\$ 1.481.629.607	\$ 1.481.629.607
Institución Universitaria Antonio José Camacho	\$ 1.387.845.181	\$ 1.402.845.181
Instituto Tecnológico Metropolitano	\$ 1.240.439.304	\$ 1.240.439.304
Escuela Nacional del Deporte	\$ 1.185.630.874	\$ 1.185.630.874
Institución Universitaria de Envigado	\$ 970.502.684	\$ 970.502.684
Instituto Universitario de La Paz	\$ 911.396.333	\$ 911.396.333
Colegio Mayor de Bolívar	\$ 809.737.589	\$ 809.737.589
Institución Universitaria Pascual Bravo	\$ 669.264.352	\$ 669.264.352
Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	\$ 645.753.005	\$ 645.753.005
Colegio Mayor del Cauca	\$ 496.743.530	\$ 496.743.530
Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico	\$ 401.058.288	\$ 401.058.288
Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo	\$ 327.088.335	\$ 327.088.335
Institución Universitaria Bellas Artes y Ciencias de Bolívar	\$ 213.231.853	\$ 213.231.853
Instituto Tecnológico del Putumayo	\$ 194.826.237	\$ 194.826.237
Escuela Superior Tecnológica de Artes Débora Arengo	\$ 178.939.377	\$ 178.939.377
Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	\$ 158.538.411	\$ 158.538.411
Conservatorio del Tolima	\$ 148.700.108	\$ 148.700.108
Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez - INTENALCO	\$ 139.309.114	\$ 139.309.114
Instituto Departamental de Bellas Artes	\$ 128.056.086	\$ 128.056.086
Institución Universitaria Digital de Antioquia	\$ 124.835.972	\$ 124.835.972
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional - HVG	\$ 117.654.069	\$ 117.654.069
Colegio Mayor de Antioquia	\$ 75.901.599	\$ 75.901.599
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés	\$ 35.000.000	\$ 100.000.000
Colegio Integrado Nacional Oriente De Caldas - IES CINCO	\$ 35.000.000	\$ 35.000.000
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional -La Guajira	\$ 35.000.000	\$ 35.000.000
Instituto Superior de Educación Rural-ISER-	\$ 35.000.000	\$ 35.000.000
Instituto Técnico Agrícola ITA	\$ 35.000.000	\$ 35.000.000
Total	\$ 97.600.000.000	\$ 88.800.000.000

Fuente: MEN- Dirección de Fomento a la Educación Superior.

A continuación, se evidencian los recursos desagregados correspondientes a las gobernaciones y alcaldías, como apoyo pago de matrículas:

**Tabla 21. Recursos anunciados por gobernaciones y alcaldías apoyo pago de matrículas**

Cifras en millones de pesos

Fuente del anuncio	2020-2	2021-1*
Gobernaciones	\$ 65.439	\$ 57.272
Alcaldías	\$ 26.280	\$ 29.112
Total	\$ 91.719	\$ 86.384

\* Según lo anunciado por IES y Entidades Territoriales.

Fuente: MEN - Dirección de Fomento a la Educación Superior.

Al sumar todos los recursos y fuentes destinados a pagos de matrícula y aportes de sostenimiento para estudiantes vulnerables en las IES Públicas, tanto por fuentes como Departamento de Prosperidad Social, Generación E, Fondo Solidario para la Educación, aportes adicionales de gobernaciones y



alcaldías, apoyos complementarios de las propias instituciones de Educación Superior el informe de gestión - vigencia 2021 del Ministerio de Educación, precisa que se dispusieron montos superiores a \$2.3 billones que beneficiaron con pago completo de la matrícula a más de 507 mil estudiantes en las 63 IES públicas vinculadas o adscritas presupuestalmente al sector educación.

• **Matrícula Cero, para estudiantes de estratos 1, 2 y 3 de IES públicas**

A partir del segundo semestre de 2021, el Gobierno nacional adopta para las 63 IES públicas la estrategia matrícula cero como una medida de transición para luego convertir en política de estado en gratuidad la cual sería permanente a partir del año 2022.

Año y semestre	Estudiantes inscritos	Estudiantes cubrimiento total de la matrícula
2021- (mayo)	720.000	695.000
2021- 2 <sup>do</sup> semestre	770.014	732.070

Elaboración propia con datos del Informe de Gestión - Ministerio de Educación 2021

**Matrícula cero - 2<sup>do</sup> semestre del 2021**

Monto Recursos	Provenientes de
\$408.837 millones	Fondo Solidario para la Educación
\$179.973	Generación E Componente de Equidad
\$23.820	Aporte de otras Entidades del Gobierno nacional (FondoPaz) y Entidades Territoriales
<b>TOTAL \$612.630 millones</b>	

Elaboración propia con datos del Informe de Gestión - Ministerio de Educación 2021.

Precisa el informe de Gestión - vigencia 2021 del Ministerio de Educación, que los giros desde el Fondo Solidario para la Educación se realizaron gradualmente a lo largo del segundo semestre para las instituciones, de acuerdo con lo que reporta el cargue de información en el SNIES. En el mes de diciembre de 2021 se giraron a todas las Instituciones el 80% del monto establecido y en el mes de enero de 2022, se giraron desde el ICETEX el 20% final.

• **A través del artículo 27 de la Ley 2155 de 2021, desde el 2022 en adelante, se crea la política de estado de gratuidad en la matrícula de pregrado a estudiantes en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica**

De acuerdo con la Ley 2155 de 2021, los estudiantes a beneficiar durante el 2022, corresponden a los estratos 1, 2, o 3; de acuerdo con los criterios adicionales de focalización que se definan, y a partir del 2023 se acudirá al Sisbén IV u otros mecanismos de focalización que defina el Gobierno nacional.

Esta política convierte en permanente a Generación E y al Fondo Solidario para la Educación, y son fuentes que financian la política de gratuidad en la matrícula y que sin duda permitirán beneficiar con el pago de la matrícula ordinaria neta a los estudiantes de pregrado en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.

Las proyecciones efectuadas en el Informe de Gestión vigencia 2021 del Ministerio de Educación, precisan los siguientes aspectos:

• De acuerdo con el comportamiento de la matrícula en las IES públicas se estimaba que para el primer semestre de 2022 se alcanzaría una matrícula de 840 mil estudiantes de pregrado y cerca de 870 mil para el segundo semestre.

Con toda la convergencia de fuentes, recursos y actores, se esperaba el beneficio con gratuidad en su

matrícula a un total de 790 mil estudiantes en el primer semestre y a 813 mil en el segundo semestre.

• El informe estimaba un monto total para el año 2022 de la matrícula ordinaria neta que se financia con las fuentes del Gobierno nacional que asciende a los 1.4 billones de pesos de los cuales: (i) \$500 mil millones provendrán del componente de equidad, y (ii) los restantes \$900.000 mil millones provendrán del Fondo Solidario para la Educación.

Para el año 2021, el Gobierno nacional destinó más de \$1,33 billones para apoyar a estudiantes de educación superior pública del país con el pago de matrícula y gastos de sostenimiento. Dichos recursos contemplaron:

• Cerca de \$1,15 billones dispuestos por el Gobierno nacional a través de programas como Generación E.

• \$98.800 millones del Fondo Solidario para la Educación destinados a subsidiar el pago de la matrícula del primer semestre académico de los estudiantes con mayores condiciones de vulnerabilidad de las 63 IES públicas.

• \$86.384 millones de iniciativas anunciadas por gobernadores y alcaldes para brindar auxilios adicionales.

Lo anterior permitió beneficiar a cerca de 669 mil estudiantes con auxilios parciales o totales sobre el valor de la matrícula en el primer semestre de 2021.

Para el segundo semestre de 2021, el Gobierno nacional destinó nuevos recursos, los cuales permitieron que estudiantes de estratos 1, 2 y 3 matriculados en programas técnicos profesionales, tecnológicos y universitarios en las 63 IES públicas contaran con gratuidad en el valor de la matrícula en el segundo semestre de 2021. Medida que benefició a cerca de 695.000 estudiantes que representan el 97% del total de pregrado de las IES públicas.

El costo de la presente iniciativa es de 1,4 billones de pesos por año, o de 700.000 millones de pesos el semestre<sup>23</sup>. Con estos recursos se cubrirá la totalidad de estudiantes en instituciones de educación superior públicas, de mantenerse la tasa de cobertura de educación pública superior.

Al comparar los recursos que se requieren para implementar la matrícula cero con lo que asignó el Presupuesto General de la Nación en el 2020 a educación: 46 billones de pesos. Se encuentra que los recursos que se deben redirigir son apenas el 3% de la totalidad del presupuesto nacional para educación. Para el 2020, el Sistema General de Participaciones dirigió a educación 25,6 billones de pesos. Para implementar la matrícula de gratuidad con recursos del SGP se deben redistribuir el 5,5% del total de transferencias realizadas en 2020.

**IX. CONFLICTO DE INTERESES**

Se considera que este proyecto de Acto Legislativo se enmarca en lo dispuesto por el literal “a” del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

<sup>23</sup> Cifra estimada por el Ministerio de Educación y la Asociación de Sindical de Profesores Universitarios.



*Marelen Castillo Torres*  
**MARELEN CASTILLO TORRES**  
 Representante a la Cámara

*Catherine Juvinac P. Verde*  
**CATHERINE JUVINAC P. VERDE**  
 Representante a la Cámara

*Sergio Benetti*  
**SERGIO BENETTI**  
 Representante a la Cámara

*Jose Vicente Carreno Castro*  
**JOSE VICENTE CARREÑO CASTRO**  
 Senador a la Cámara por el Departamento de Arauca  
 Partido Centro Democrático

*Gersel Pérez Altamiranda*  
**GERSEL PÉREZ ALTAMIRANDA**  
 Representante a la Cámara por el Departamento del Atlántico  
 Partido Cambio Radical

*Erika Tatiana Sánchez Pinto*  
**ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO**  
 Representante a la Cámara  
 Liga de Gobernantes Anticorrupción

*Jose Jaime Uscátegui Pastrana*  
**JOSE JAIME USCÁTEGUI PASTRANA**  
 Representante a la Cámara por Bogotá  
 Partido Centro Democrático

*Juan Diego Muñoz Cabrera*  
**JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA**  
 Representante a la Cámara por el Departamento del Meta  
 Partido Alianza Verde

*Hernán Darío Cadavid Márquez*  
**HERNÁN DARIO CADAVID MÁRQUEZ**  
 Representante a la Cámara por el Departamento de Antioquia  
 Partido Centro Democrático

*Juan Espinal*  
**JUAN FERNANDO ESPINEL RAMÍREZ**  
 Representante a la Cámara por el Departamento de Antioquia  
 Partido Centro Democrático

*Edison Vladimir Olaya Mancipe*  
**EDISON VLADIMIR OLAYA MANCIPE**  
 Representante a la Cámara por el Departamento de Casanare  
 Partido Centro Democrático

*Miguel Polo Polo*  
**MIGUEL ABRAHAM POLO POLO**  
 Representante a la Cámara por Circunscripción Especial Com. Afro, Raizales y Palenqueras

*Hugo Danilo Lozano Pimiento*  
**HUGO DANILLO LOZANO PIMIENTO**  
 Representante a la Cámara por el Departamento de Vaupés  
 Partido Centro Democrático

*Leonor Palencia*  
 c. trp = #14-Pa2.  
**LEONOR PALENCIA**  
 Representante a la Cámara

..v. N. u. CAMARA DE REPRESENTANTES  
 SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de Septiembre del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley Acto Legislativo X  
 No. 204 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito por HR Marelen Castillo  
HR Erika Sanchez, HR Catherine Juvinac, HE Jorge  
Benedetti, HE Oscar Sanchez y otros HR

SECRETARIO GENERAL

# PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

## PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 201 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se establecen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales, se crea el Sistema Integral de Rendición de Cuentas y Transparencia del Congreso de la República, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia  
 DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos de rendición de cuentas por parte de los congresistas de la República, concejales, diputados e integrantes de juntas administradoras locales, con el fin de contribuir a la transparencia y a la publicidad, promover el control social y garantizar el acceso de la ciudadanía a la gestión integral de todos los corporados públicos.

Artículo 2°. *Obligatoriedad de la rendición de cuentas a la ciudadanía.* Los congresistas,

concejales, diputados e integrantes de juntas administradoras locales tendrán la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía según los términos establecidos en la Ley 1757 de 2015 y en la presente ley.

### CAPÍTULO I

#### Rendición de cuentas de los Congresistas

Artículo 3°. *Rendición de Cuentas de los Congresistas.* La obligación de rendir cuentas de los congresistas se cumplirá mediante la presentación de informes públicos de gestión y la realización de

audiencias públicas ante la ciudadanía en las fechas y términos establecidos por la presente ley.

Artículo 4°. Modifíquese el literal j) del artículo 8° de la Ley 1828 de 2017, el cual quedará así:

**Artículo 8°. Deberes del Congresista.** Además de los consagrados en la Constitución Política y en el Reglamento Interno del Congreso, son deberes de los Congresistas en ejercicio de sus funciones, los siguientes:

(...)

j) Rendir cuentas a la ciudadanía sobre las acciones relacionadas con las obligaciones, responsabilidades y la gestión individual integral de cada congresista. Para tal fin, semestralmente deberán presentar un informe de gestión y convocarán anualmente una audiencia pública de rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Artículo 5°. *Informe semestral de rendición de cuentas del Congresista.* Cada congresista deberá remitir, de forma digital, a la Secretaría General de la respectiva Cámara, el informe semestral de rendición de cuentas dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la finalización del periodo de sesiones. En caso de que hayan sido convocadas sesiones extraordinarias, el término comenzará a contar a partir del último día de dichas sesiones.

La Dirección Administrativa y la Mesa Directiva del Congreso, mediante el uso de herramientas tecnológicas de la información y la comunicación, deberán publicar el informe semestral de rendición de cuentas en el Sistema Integral de Rendición de Cuentas y Transparencia del Congreso de la República, previsto en la presente ley, a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibido.

Parágrafo. El informe semestral de rendición de cuentas del congresista deberá hacer uso de lenguaje claro, sencillo, directo, concreto y sin tecnicismos innecesarios, de manera que sea comprensible, útil y eficiente, garantizando la inteligibilidad de la información. El contenido y estructura del mencionado Informe deberá permitir que los ciudadanos puedan encontrar fácilmente los indicadores que necesitan, de manera que puedan usarla para tomar decisiones y ejercer control social. Los congresistas de la República podrán apoyar su informe utilizando formatos audiovisuales, sistemas de lectura y escritura basados en signos, imágenes y ejemplos ilustrativos.

Parágrafo Transitorio. Mientras la Dirección Administrativa y la Mesa Directiva del Congreso implementan el Sistema Integral de Información de Rendición de Cuentas y Transparencia en la página web del Congreso de la República, la Secretaría General de cada Cámara, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al vencimiento del término para la presentación del informe de gestión semestral, ordenará su publicación en link especial, visible y de fácil acceso en las páginas web de cada una de las Cámaras, así como en el perfil correspondiente a cada congresista.

Artículo 6°. *Contenido del informe semestral de rendición de cuentas del Congresista.* El informe de gestión semestral contendrá como mínimo:

a) Listado de inasistencias a las sesiones de Comisiones Constitucionales Permanentes y de las

Plenarias, con indicación de fecha, excusa y/o soporte para no asistir a la sesión o para retirarse de ella después de tomado el llamado a lista. De igual manera, se deberá adjuntar la resolución de la mesa directiva que autorice la inasistencia justificada.

b) Una relación detallada de los votos emitidos para la aprobación o rechazo de proyectos de ley, actos legislativos y mociones de censura; señalando el sentido del voto en todos los casos.

c) Una relación detallada de los votos emitidos para la elección de servidores públicos que incluya sentido del voto, cargo y fecha; a menos de que se trate de una votación secreta, en cuyo caso se deberá informar sobre la asistencia del congresista a la votación o la razón para su inasistencia. Sin perjuicio de lo anterior, el congresista podrá hacer público el sentido de su voto en una elección secreta si así lo considera.

d) Los impedimentos y las recusaciones presentadas, con la indicación de si fueron aprobadas o negadas;

e) Los proyectos de ley y/o proyectos de acto legislativo de los cuales es autor, coautor y/o ponente, el estado en que se encuentran y las gestiones adelantadas para impulsar su trámite;

f) Las ponencias, proposiciones y constancias presentadas en las sesiones de Comisiones Constitucionales Permanentes y de las Plenarias;

g) Los debates de control político y mociones de censura promovidos, los efectivamente programados y sus conclusiones en virtud de las respuestas de las autoridades públicas sujetas a control político;

h) Las audiencias públicas y mesas técnicas convocadas, la fecha de su realización, el medio por el cual se hizo la convocatoria, el tema y las conclusiones;

i) Los foros y/o mesas de trabajo con la ciudadanía y expertos acerca de los proyectos de ley presentados o apoyados, la fecha de su realización, el tema y las conclusiones;

j) Un informe sobre el ejercicio de funciones administrativas y de mesa directiva, en caso de que se ejerzan;

k) La pertenencia y gestión adelantada en las Comisiones Constitucionales Permanentes, legales, especiales y accidentales;

l) Los congresos, seminarios, conversatorios y/o eventos públicos relacionados con el ejercicio de las funciones congresuales, indicando el tema tratado y la relación con su gestión y agenda de trabajo;

m) Los espacios o reuniones con gremios y/o lobistas del sector privado y sociedad civil con los que sostuvo reuniones, indicando la fecha y el objeto del encuentro;

n) Registro individual de conflicto de intereses actualizado, conforme a lo previsto en el artículo 287 de la Ley 5ª de 1992;

o) Los viajes nacionales o internacionales realizados en calidad de congresista, indicando el motivo, la fecha, el destino, el origen de la financiación, la agenda de trabajo y las conclusiones o logros obtenidos;

p) Las peticiones, quejas, reclamos o denuncias ciudadanas, relacionando su trámite;

q) El ejercicio de funciones judiciales en la Comisión de Investigación y Acusaciones o en la Comisión de Instrucción, siempre que no estén sometidas a reserva;

r) Reconocimientos y/o sanciones en razón del cargo;

s) Los integrantes de las Unidades de Trabajo Legislativo, su hoja de vida, así como las labores o funciones que cada uno ejerce;

t) Regalos que hayan sido enviados a la oficina del congresista, indicando quién lo remitió, el motivo, la fecha en que se recibió, y si fue aceptado.

u) Un informe sobre las actividades, reuniones y gestiones, relacionadas con el ejercicio de las funciones congresuales, adelantadas durante el receso legislativo.

Parágrafo. En todo caso, lo dispuesto en el presente artículo se entenderá sin perjuicio de los derechos a la intimidad y la confidencialidad de las personas involucradas.

Artículo 7°. *Convocatoria de audiencia pública de rendición de cuentas.* Con posterioridad a la entrega del informe de rendición de cuentas al Secretario General de la Cámara correspondiente, cada congresista deberá convocar y organizar dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de publicación del informe de gestión de la legislatura respectiva, una audiencia pública para que se evalúe la gestión realizada y sus resultados, con la intervención de ciudadanos, organizaciones sociales y grupos de interés que representa. En dichas audiencias se dará a conocer el informe de gestión. Será facultativo de los congresistas realizar las audiencias con otros congresistas del partido y/o movimiento al que pertenece.

Parágrafo. Las audiencias públicas podrán realizarse mediante el sitio web de transmisión de la respectiva Corporación o mediante el uso de las tecnologías de la información que cada congresista posea. Será obligación de cada congresista, en caso de no utilizar el espacio dispuesto por la corporación, mantener a disposición de la ciudadanía la audiencia pública adelantada desde la fecha de su realización hasta el término del cuatrienio congresual.

Artículo 8°. Adiciónense los literales j) y k) al artículo 9° de la Ley 1828 de 2017, el cual quedará así:

**Artículo 9°. Conductas sancionables.** Además de las consagradas en la Constitución Política, el Reglamento del Congreso y otras normas especiales, a los Congresistas no les está permitido: (...)

**j) No presentar el informe de rendición de cuentas con los requisitos mínimos legales.**

**k) No convocar la audiencia pública de rendición de cuentas dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de publicación del informe.**

Artículo 9°. Adiciónense un parágrafo al artículo 11 de la Ley 1828 de 2017, el cual quedará así:

**Artículo 11. Clasificación de las faltas.** Las faltas en las que puede incurrir el Congresista son: (...)

**Parágrafo 3°.** Constituye falta grave la conducta contemplada en los literales j) y k) del artículo 9°.

Artículo 10. *Sistema Integral de Información de Rendición de Cuentas y Transparencia del Congreso de la República.* Créese el Sistema Integral de Información de Rendición de Cuentas y Transparencia

del Congreso de la República, de carácter público y gratuito, el cual integrará los procesos de rendición de cuentas de todos los congresistas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, mediante el uso de herramientas tecnológicas de la información y la comunicación y de producción de datos abiertos y cifras estadísticas. Este sistema estará a cargo de la Dirección Administrativa y Mesa Directiva del Congreso de la República, garantizando el derecho a la intimidad y la confidencialidad de las personas involucradas.

El Sistema Integral de Información de Rendición de Cuentas del Congreso de la República, en lo que corresponda, actuará de manera articulada con el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (Sigep), o las herramientas que lo sustituyan, con el objetivo de consolidar información que facilite la rendición de cuentas del Congreso y de cada uno de los congresistas.

Parágrafo 1°. Corresponde a la Dirección Administrativa y la Mesa Directiva, de forma conjunta con la Secretaría General de cada Cámara, adelantar las acciones necesarias para la implementación del Sistema Integral de Información de Rendición de Cuentas del Congreso de la República dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley. Durante este periodo, los informes semestrales de rendición de cuentas de cada congresista, serán publicados según lo establecido en el parágrafo transitorio del artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo 2°. La Dirección Administrativa y la Mesa Directiva del Congreso deberán realizar una evaluación externa y periódica, mediante una encuesta, en la que se analice de manera específica las implicaciones e impactos de la implementación del Sistema Integral de Información de Rendición de Cuentas y Transparencia del Congreso de la República, frente a los mandatos de transparencia, rendición de cuentas y participación que manifiesten los encuestados. La encuesta deberá incluir la perspectiva de funcionarios y empleados del Congreso de la República, congresistas, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general.

Los resultados deberán ser públicos y permitirán la realización de ajustes al Plan de Acción para un Congreso Abierto y Transparente, o al que lo sustituya, para mejorar la implementación del Sistema Integral de Información de Rendición de Cuentas y Transparencia del Congreso de la República.

Parágrafo 3°. Para el efecto se autoriza al Gobierno nacional para que incluya en el presupuesto de rentas y gastos una partida de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gastos, estableciendo según el caso recursos adicionales susceptibles de asignación al Congreso de la República.

Artículo 11. *Información del Sistema.* La Dirección Administrativa y la Mesa Directiva del Congreso, mediante el uso de herramientas tecnológicas de información y comunicación, deberán garantizar que la información relacionada con la rendición de cuentas de los congresistas, del Senado de la República y de



la Cámara de Representantes se encuentre en lenguaje claro, debidamente actualizada, clasificada y ordenada para su fácil acceso y comprensión.

El Sistema deberá contar, por lo menos, con la siguiente información actualizada de forma permanente:

a) Los informes de gestión del Senado de la República, de la Cámara de Representantes y de las demás dependencias que integran el Congreso;

b) Los informes legislativos de las Comisiones Constitucionales Permanentes, legales, especiales y accidentales;

c) La información de cada congresista sobre las Comisiones Constitucionales Permanentes, legales, especiales y accidentales a las que pertenece, las actuaciones adelantadas y las inasistencias a cada una de ellas;

d) Los votos emitidos por cada congresista para la aprobación o rechazo de proyectos de ley, actos legislativos y votaciones de moción de censura, indicando el sentido del voto;

e) Los votos emitidos por cada congresista para la elección de servidores públicos, indicando el sentido del voto, salvo que se trate de una votación secreta. Lo anterior, sin perjuicio que pese a tratarse de una votación secreta, el congresista desee hacer público el sentido del voto;

f) Los proyectos de ley y proyectos de Acto legislativo de los que cada congresista es autor, coautor y/o ponente, y el estado en que se encuentran;

g) Las ponencias, proposiciones y constancias presentadas por cada congresista en las sesiones de Comisiones Constitucionales Permanentes y de las Plenarias;

h) Los debates de control político y mociones de censura promovidos por cada congresista;

i) Los impedimentos y las recusaciones presentadas por cada congresista, con la indicación de si fueron aprobadas o negadas;

j) Las audiencias públicas convocadas por cada congresista, incluyendo la de rendición de cuentas, con indicación de la fecha de su realización, el tema y las conclusiones;

k) La agenda de trabajo semanal de cada uno de los congresistas;

l) Los integrantes de las Unidades de Trabajo Legislativo de cada congresista, con la indicación de la labor o funciones que ejerce y remuneración;

m) La declaración de bienes y rentas, el registro de conflictos de interés, y la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios de cada congresista, de conformidad con lo previsto en la Ley 2013 de 2019;

n) Los viajes nacionales o internacionales realizados por cada congresista, en cumplimiento de labores congestionales, indicando el motivo, la fecha, el destino, el origen de la financiación, la agenda de trabajo y las conclusiones o logros obtenidos.

Parágrafo. El Sistema Integral de Información de Rendición de Cuentas y Transparencia del Congreso de la República deberá estar dispuesto en un lenguaje claro, simple y directo, para lo cual podrá adoptar diversos formatos y medios tomando en cuenta las características de sus audiencias, como los no videntes, las lenguas originarias, contenido audiovisual y los estilos de comprensión de los textos.

## CAPÍTULO II

### **Rendición de Cuentas para Concejales, Diputados e Integrantes de las Juntas Administradoras Locales.**

Artículo 12. *Rendición de Cuentas de concejales, diputados e integrantes de las Juntas Administradoras*

*Locales.* La obligación de rendir cuentas de los concejales, diputados e integrantes de las Juntas Administradoras Locales, se cumplirá mediante la presentación de informes públicos de gestión y la realización de audiencias públicas con la ciudadanía de manera anual.

Los presidentes y secretarios de los Concejos, las Asambleas y las Juntas Administradoras Locales, en uso de tecnología de información y comunicación a su disposición, reharán un sistema de información por corporado público que contendrá una relación de las proposiciones presentadas, negadas, aprobadas y pendientes; un inventario de los debates adelantados y de los proyectos presentados, negados, aprobados y pendientes de cada uno de ellos.

Los secretarios de cada una de estas corporaciones públicas, deberán actualizar esta información por corporado, y publicarla mediante las tecnologías de la información y comunicación con la que cuenten.

Artículo 13. *Informe de Gestión de concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales.* Cada concejal, diputado e integrante de las Juntas Administradoras Locales, debe remitir al secretario de la corporación pública respectiva, un (1) informe anual que comprenda las actividades realizadas durante el año, el cual deberá ser presentado dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes, al 31 de diciembre del año respectivo.

Cada informe contendrá como mínimo y respetando el principio de paralelismo de formas, la información establecida en el artículo 5° de la presente ley, en todo lo que no resulte contrario a las funciones del corporado, y en especial, una relación de su actividad en cabildos abiertos y otros mecanismos de participación desarrollados por la corporación respectiva.

Los indicadores contenidos en el Informe de Gestión de concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales deberán estar en un lenguaje claro, debidamente clasificados y ordenados para su fácil acceso y comprensión.

Artículo 14. *Publicidad del Informe de Gestión de los concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales.* El Informe de Gestión de los concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales, deberá ser enviado al secretario de la corporación popular del orden territorial correspondiente, quien lo publicará a través de las tecnologías de la información y comunicación en el sistema de información con el que cuente la respectiva corporación popular.

Artículo 15. Convocatoria de audiencia pública para la rendición de cuentas de concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales. En las audiencias públicas de rendición de cuentas se dará a conocer el informe de gestión radicado previamente por cada concejal, diputado e integrante de una Junta de Administradora Local.

La audiencia deberá ser desarrollada a más tardar, cuarenta y cinco (45) días después de la publicación de los Informes de gestión de cada corporado y podrá ser realizada en cualquier lugar dentro de la circunscripción por la que fue electo.

## CAPÍTULO III

### **Disposiciones Generales sobre Rendición de Cuentas en las Corporaciones Públicas de Elección Popular**

Artículo 16. Dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición de la presente ley la Defensoría del Pueblo, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, expedirá un formato único

que contenga los parámetros del informe de gestión regulados en la presente ley para los congresistas de la república, concejales, diputados e integrantes de juntas administradoras locales.

Parágrafo. *Garantía de Cumplimiento.* La Defensoría del Pueblo elaborará un manual de Rendición de Cuentas a la ciudadanía para los congresistas, los concejales, los diputados e integrantes de las Juntas Administradoras Locales cumpliendo con los lineamientos de la ley 1757 del 2015 y la Ley 1828 de 2017, así como de la presente ley.

Artículo 17. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. Introducción**

Los cambios sociales, culturales y tecnológicos han hecho que aumente la demanda ciudadana por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa. Si bien durante los últimos años se ha avanzado de manera paulatina en la materia, es necesario adoptar medidas de cara a garantizar la existencia de corporaciones públicas abiertas, transparentes, que rindan cuentas a la ciudadanía y asuman la responsabilidad política de su gestión. En tal sentido, por medio del presente proyecto de ley se pretende generar un instrumento específico

para la apertura del Congreso de la República (y específicamente de los Congresistas que lo integran), así como avanzar en la transparencia de las corporaciones político - administrativas del nivel territorial.

Así pues, cabe destacar la importancia que el principio de transparencia ostenta para nuestra cultura democrática. La Corte Constitucional, en sentencia C-274 de 2013, consideró que la transparencia cumple al menos tres funciones esenciales en nuestro ordenamiento jurídico:

i. En primer lugar, fortalece la participación democrática y el acceso a los derechos políticos, en la medida que la transparencia es el vehículo a través del cual se facilita el control social y político. Dice la Corte Constitucional que la publicidad es la condición esencial del funcionamiento adecuado de la democracia y de las autoridades públicas, sin ella, las instituciones mutan de naturaleza y dejan de existir como tales.

ii. En segundo lugar, la transparencia cumple una función instrumental pues les permite a los ciudadanos conocer las condiciones necesarias para la realización de otros derechos fundamentales. En palabras de la Corte Constitucional “el derecho a la información no es solamente el derecho a informar, sino también el derecho a estar informado” sobre los asuntos que comprometen la cosa pública y su relación con la satisfacción de sus derechos.

iii. En tercer lugar, la transparencia se constituye en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal. La transparencia y la publicidad de la información pública son dos condiciones necesarias para que las agencias del Estado se vean obligadas a explicar públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos, son la garantía más importante de la lucha contra la corrupción y del sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho; son la base sobre la cual se puede ejercer un verdadero control ciudadano de la gestión pública.

**II. Objeto**

La presente ley tiene por objeto desarrollar los principios de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de las funciones de los congresistas y demás corporados, por medio de: i) la regulación de informes sobre la gestión y el cumplimiento de sus funciones; ii) la publicidad para el control ciudadano; y, en general, iii) el establecimiento de mecanismos que contribuyan con la transparencia y la rendición de cuentas.

**III. Antecedentes**

**A. La Consulta Popular Anticorrupción**

El 24 de enero de 2017, fue inscrita ante la Registraduría Nacional del Estado Civil la Consulta Popular Anticorrupción con las siguientes preguntas:

PREGUNTA 1. REDUCIR EL SALARIO DE CONGRESISTAS Y ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO



¿Aprueba usted reducir el salario de los congresistas de 40 a 25 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes-SMLMV, fijando un tope de 25 SMLMV como máxima remuneración mensual de los congresistas y altos funcionarios del Estado señalados en el artículo 197 de la Constitución Política?

**PREGUNTA 2. CÁRCEL A CORRUMPTOS Y PROHIBIRLES VOLVER A CONTRATAR CON EL ESTADO**

¿Aprueba usted que las personas condenadas por corrupción y delitos contra la administración pública deban cumplir la totalidad de las penas en la cárcel, sin posibilidades de reclusión especial, y que el Estado unilateralmente pueda dar por terminados los contratos con ellas y con las personas jurídicas de las que hagan parte, sin que haya lugar a indemnización alguna para el contratista ni posibilidad de volver a contratar con el Estado?

**PREGUNTA 3. CONTRATACIÓN TRANSPARENTE OBLIGATORIA EN TODO EL PAÍS**

¿Aprueba usted establecer la obligación a todas las entidades públicas y territoriales de usar pliegos tipo, que reduzcan la manipulación de requisitos habilitantes y ponderables y la contratación a dedo con un número anormalmente bajo de proponentes, en todo tipo de contrato con recursos públicos?

**PREGUNTA 4. PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA**

¿Aprueba usted establecer la obligación de realizar audiencias públicas para que la ciudadanía y los corporados decidan el desglose y priorización del presupuesto de inversión de la Nación, los departamentos y los municipios, así como en la rendición de cuentas sobre su contratación y ejecución?

**PREGUNTA 5. CONGRESISTAS DEBEN RENDIR CUENTAS DE SU ASISTENCIA, VOTACIÓN Y GESTIÓN**

¿Aprueba usted obligar a congresistas y demás corporados a rendir cuentas anualmente sobre su asistencia, iniciativas presentadas, votaciones, debates, gestión de intereses particulares o de lobbistas, proyectos, partidas e inversiones públicas que haya gestionado y cargos públicos para los cuales hayan presentado candidatos?

**PREGUNTA 6. HACER PÚBLICAS LAS PROPIEDADES E INGRESOS INJUSTIFICADOS DE POLÍTICOS ELEGIDOS Y EXTINGUIRLES EL DOMINIO**

¿Aprueba usted obligar a todos los electos mediante voto popular a hacer público a escrutinio de la ciudadanía sus declaraciones de bienes, patrimonio, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés, como requisito para posesionarse y ejercer el cargo; incorporando la facultad de iniciar de oficio investigaciones penales y aplicar la extinción de dominio al elegido y a su potencial red de testaferros como su cónyuge, compañero o compañera permanente, a sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, y a sus socios de derecho o de hecho?

**PREGUNTA 7. NO MÁS ATORNILLADOS EN EL PODER: MÁXIMO 3 PERÍODOS EN CORPORACIONES PÚBLICAS**

¿Aprueba usted establecer un límite de máximo tres periodos para ser elegido y ejercer en una misma corporación de elección popular como el Senado de la República, la Cámara de Representantes, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales?

A través de la Resolución número 641 de 26 de enero de 2017, la Registraduría Nacional del Estado Civil declaró el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales para inscribir la consulta popular denominada “Consulta Popular Anticorrupción” y su comité promotor. Mediante Resolución número 835 de 24 de enero de 2018, la Registraduría Nacional del Estado Civil verificó el número de apoyos ciudadanos recolectados y certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales “para el apoyo de la propuesta del Mecanismo de Participación Democrática - Consulta Popular denominado ‘Consulta Popular Anticorrupción’...”, avalando 3.092.138 de firmas de las 4.236.681 recogidas por los colombianos durante los 6 meses otorgados por la ley para dicha tarea.

En consecuencia, comunicó dicha de Resolución al Senado de la República.

El 12 de junio de 2018, el Secretario General del Senado de la República de Colombia, certificó que el día 5 de junio del mismo año “se aprobó en sesión plenaria la Proposición sobre la Conveniencia de la Convocatoria a la ‘Consulta Popular Anticorrupción’...” con una votación por el SÍ de 86 votos y ninguno por el no.

El 18 de junio de 2018 el Presidente de la República expidió el Decreto 1028 “por el cual se convoca a una consulta popular y se dictan otras disposiciones”, mediante el cual se convocó la votación de la “Consulta Popular Anticorrupción” para el domingo 26 de agosto de 2018. Durante la votación del 26 de agosto de 2018 la Consulta tuvo una votación de 11.674.951 y la pregunta 5 tuvo una votación de 11.667.243, siendo el 99,60% por el SÍ y el 0,39% por el “NO”. Pese a esto, la votación no alcanzó el umbral requerido por la ley.

**B. Antecedentes Legislativos**

**B.1. El Proyecto de ley número 147 de 2015 Senado**

Es necesario tener en cuenta que en el año 2015 se presentó una iniciativa de transparencia legislativa, la cual inició y dio todo su trámite en el Senado. Este fue el Proyecto de Ley número 147 de 2015 Senado, el cual tuvo como autores a los siguientes congresistas:

i) Por el Senado de la República: Claudia López, Hernán Andrade, Carlos Fernando Galán y Armando Benedetti.

ii) Por la Cámara de Representantes: Angélica Lozano, Hernán Penagos y Heriberto Sanabria. El Proyecto de ley mencionado, fue discutido en una subcomisión del Senado, donde fue aprobado de manera unánime. Los Senadores que integraron la subcomisión fueron: Ángel Custodio Cabrera, Paloma Valencia, Juan Carlos Escobar, Guillermo Santos, Jorge Pedraza y Claudia López. Posteriormente fue sometido a primer debate en la Comisión Primera de Senado el día 17 de junio de 2015 y en Senado fue aprobado el día 14 de diciembre de 2015. En este sentido, dando el

trámite legislativo respectivo, el proyecto pasó a tercer debate en la Cámara de Representantes, el cual tuvo lugar el día 18 de mayo de 2016 y fue apoyada por la mayoría de Partidos Políticos.

En último debate, se designaron como ponentes a los siguientes Representantes: Angélica Lozano Correa, como ponente coordinadora, Pedrito Tomas Pereira del Partido Conservador, Samuel Hoyos Mejía del Partido Centro Democrático, Abraham Jiménez López del Partido Cambio Radical, Germán Navas Talero del Partido Polo Democrático Alternativo, Leopoldo Suarez Melo del Partido Liberal, Fernando de la Peña Márquez del Partido Opción Ciudadana y Elberth Díaz Lozano del Partido de la U.

No obstante, lo anterior, y aun cumpliendo más de la mitad del trámite legislativo necesario para convertirse en ley de la República, el mismo tuvo que ser archivado toda vez que no se debatió en cuarto y último debate, en atención al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

### **B.2. El Proyecto de ley Estatutaria número 146 de 2018 Senado - 255 de 2018 Cámara**

Por medio de la Sentencia C-074 de 2021 se declaró la inexecutable por vicios de forma del Proyecto de ley Estatutaria número 146 de 2018 Senado - 255 de 2018 Cámara “por medio de la cual se establecen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales y otras disposiciones relacionadas”. Dicho proyecto tenía un objetivo y un contenido sustancialmente similar al presente proyecto de ley. Sin embargo, a pesar de haber sido aprobado, la declaratoria de inconstitucionalidad hecha por la Corte lo dejó por fuera del ordenamiento jurídico sin siquiera haber entrado en vigencia.

Por lo cual, en virtud del mandato popular de los más de 11 millones de colombianos que votaron la Consulta Anticorrupción en 2018, particularmente el punto 5 sobre la obligación de rendir cuentas por parte de los congresistas y los demás miembros de las corporaciones públicas, se hace necesario insistir en darle trámite al presente proyecto de ley con la observancia especial de los requisitos legales y constitucionales, así como lo dispuesto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional para no incurrir en vicios de forma.

En concreto, la sentencia citada declara la inconstitucionalidad del proyecto de ley por:

#### **1. Violación del principio de consecutividad.**

En la plenaria del Senado cuando aprobaron el artículo 5 el ponente anunció que se iba a votar con la eliminación de dos numerales (5 y 10) y leyó el 10, sin embargo, en el texto publicado como aprobado se incluyó el contenido exacto de uno de estos numerales, pero con otro número (9), por lo que la Corte determinó que había una duda irresoluble frente a lo que realmente fue aprobado y negado.

**2. Violación del principio de publicidad y consecutividad.** Porque en Plenaria de Cámara de Representantes presentaron y aprobaron una proposición sustitutiva que acogía el texto aprobado esa misma mañana en la plenaria del Senado, por lo que no había forma de que los representantes conocieran

en su integridad el texto que estaban aprobando al no estar publicado en la Gaceta del Congreso que es el mecanismo oficial de transparencia y publicidad al interior del Congreso de la República.

**3. Distorsión del proceso democrático y violación del principio de consecutividad.** En la Plenaria de Cámara de Representantes cuando el ponente explicó las diferencias del artículo 7º entre la ponencia y el texto del Senado (que fue acogido por la proposición sustitutiva) mencionó que quedaba eliminado el numeral 11, sin embargo, en el texto que se acogió del Senado se mantenía dicho numeral.

### **III. Marco Constitucional y legal en materia de transparencia**

La Constitución Política, en su artículo 2º, insta como un fin esencial del Estado Social de Derecho “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” y en consecuencia concede a todo ciudadano el derecho a “recibir información veraz e imparcial” (artículo 20), y “acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley” (artículo 74).

Aunque el ordenamiento legal colombiano ha desarrollado estos enunciados constitucionales en distintas normas existe un vacío normativo sobre la transparencia en gestión de los Congresistas y de los demás miembros de las corporaciones político - administrativas del nivel territorial. La Ley 57 de 1985 “por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales”, Ley 1755 de 2015 “por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición (...)”, la Ley 80 de 1993, sobre el principio de transparencia, la Ley 1712 de 2014 “Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional” y la Ley 1147 de 2007 “por la cual se adiciona la Ley 5ª de 1992 y se crean la Comisión Especial de Modernización y las Unidades Coordinadoras de Asistencia Técnica Legislativa y Atención Ciudadana del Congreso de la República”; son un avance significativo para promover la apertura de administración pública, sin embargo, ninguna de estas leyes se regula de manera específica la transparencia en la gestión de cada congresista, ni tampoco de los demás corporados públicos. Es cierto que en la Ley 1757 de 2015 se crea un plan de acción de rendición de cuentas que busca poner a disposición de los ciudadanos la gestión de los mismos, con el objetivo de aumentar la transparencia en el cumplimiento de las funciones de los corporados públicos, esta ley deja por fuera a los Congresistas.

Ahora, si bien es cierto que entre los deberes del congresista se consagran dos que podrían estar relacionados con la transparencia “5. Presentar en su posesión como Congresista, una declaración juramentada de su patrimonio y de las actividades que puedan significarle ingresos económicos adicionales al cargo de representación popular” y “7. Cumplir las disposiciones acerca de las incompatibilidades y conflictos de interés”. Estos son poco efectivos para garantizar la participación ciudadana y permitir acceder a información completa, oportuna y veraz sobre la gestión de sus representantes. Pero también, garantizar que la información que



se publica sea accesible, concreta y clara para los ciudadanos. En la medida en que los ciudadanos, no solamente accedan, sino que comprendan y sepan sobre el contenido de la gestión de los Congresistas y de los demás miembros de las corporaciones político-administrativas del nivel territorial se tendrán insumos para el control social y el ejercicio del poder político.

#### **IV. Marco constitucional y legal en materia de rendición de cuentas**

La rendición de cuentas ante la sociedad es consecuencia del control social que realizan los ciudadanos a través de diferentes iniciativas y organizaciones sociales mediante las cuales influyen en el uso del poder público, como una manifestación de la soberanía popular consagrada en el artículo 3 constitucional.

“Los congresistas elegidos son responsables ante la sociedad y sus electores”, así lo consagran el artículo 133 constitucional y de manera reiterada la Ley 5ª de 1992. Estas dos menciones introducen la figura que implica responsabilidad y consecuencias positivas o negativas relacionadas con la gestión del congresista y de los demás miembros de las corporaciones político-administrativas del nivel territorial.

Sin embargo, la declaración constitucional y legal sobre responsabilidad penal del congresista resulta inocua a la luz del ordenamiento jurídico colombiano y específicamente del estatuto del congresista, ya que, haciendo una inspección minuciosa del régimen aplicable, la ciudadanía no cuenta con herramientas que hagan jurídicamente exigible que le rindan cuentas a la ciudadanía. Asimismo, tampoco se estipulan canales efectivos por medio de los cuales los ciudadanos puedan conocer de manera ágil, efectiva y transparente las actuaciones de sus representantes ni tampoco un sistema unificado que permita acceder fácilmente y por un mismo canal a la información. Por último, el ordenamiento jurídico tampoco establece disposiciones sobre el derecho que tienen los ciudadanos a recibir de manera accesible, mediante un sistema de fácil consulta y con información dispuesta en lenguaje claro. En consecuencia, la figura de la responsabilidad política se queda como una simple declaración sin efectos en la ley.

En la Ley 1757 de 2015 se regula la rendición de cuentas de las juntas administradoras locales, los concejos municipales y las asambleas departamentales. En este marco normativo es posible determinar que hacen falta algunos criterios mínimos para que los informes de las corporaciones públicas territoriales tengan la información clave para el ejercicio de la labor de control por parte de los ciudadanos. Además, existe una carencia normativa significativa por la ausencia del Congreso de la República.

#### **IV. Transparencia, rendición de cuentas y legitimidad de las instituciones**

Según revelan los sondeos de opinión, en Colombia existe un alto nivel de desconfianza hacia la labor realizada por el Congreso de la República. Según la encuesta “Colombia Opina 2014” realizada por Ipsos Public Affairs el 13 de noviembre del 2014, tan solo un 20% de los encuestados confía en que el Congreso “está haciendo las cosas correctas para que el país salga adelante”, dejando un 75% que no.

Podría concluirse que este bajo índice de confianza se puede dar por circunstancias coyunturales; sin embargo, esta se ha mantenido como una tendencia sólida. Ante la misma pregunta realizada en septiembre de 2013, 18% de los encuestados manifestaron confiar en el Congreso, mientras que un 75% no, y en noviembre de 2012, 20% de los encuestados expresaban su confianza mientras que 74% su desconfianza. De la misma forma, la imagen favorable de la institución es preocupante. En noviembre de 2014, 66% de los colombianos manifestó tener una imagen desfavorable del congreso y tan solo un 21% una imagen favorable.

Cabe mencionar que aun cuando las leyes que promueven la transparencia por sí solas no representan una solución definitiva a la falta de confianza institucional, sí son una condición necesaria para avanzar en la recuperación de confianza y sumadas al correcto ejercicio de las funciones de los Congresistas y una gestión eficiente significan pasos apropiados para mejorar la percepción del Congreso como un órgano representativo, justo y neutral lo cual entraña ventajas significativas para esta institución legislativa y la democracia colombiana. Puesto que un mayor nivel de confianza genera una menor necesidad de recurrir a las fuerzas del orden, menor polarización en el sistema político y mayor eficiencia en el legislativo y las corporaciones político-administrativas del nivel territorial.

Así, el fortalecimiento de la transparencia legislativa y la rendición de cuentas de los congresistas y de los corporados contribuye principalmente a disminuir la corrupción, entendida como la utilización del poder en beneficio de intereses personales, la cual trae nefastas consecuencias para el ejercicio legislativo y político, pues afecta el proceso de elaboración de leyes y actos administrativos, reduce la confianza en el ordenamiento jurídico y distorsiona la efectiva administración de los recursos públicos. Así, con el fortalecimiento de la transparencia legislativa y política se podrá garantizar un flujo transparente y efectivo de información pública, que permite a los ciudadanos identificar y denunciar la corrupción, y a los organismos de control detectar y sancionar a los funcionarios públicos corruptos.

Bajo este contexto, es necesario mencionar que el Estado colombiano se ha obligado de manera reiterada, no solo nacional sino también internacionalmente, a erradicar la corrupción en sus distintas manifestaciones, y ante esto, la transparencia legislativa es una estrategia efectiva que garantiza un flujo de información pública valiosa, posibilita a ciudadanos y organismos de control identificar la corrupción bajo esta misma argumentación, la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción ha señalado que esta iniciativa legislativa representa una herramienta valiosa en la lucha contra la corrupción, en primera medida porque actualiza el reglamento del Congreso de la República con los nuevos estándares y normas vigentes en la materia como la Ley de Acceso a la Información Pública y, más puntualmente, porque busca promover la rendición de cuentas de los congresistas, incentivar el control político ciudadano, crear canales de información transparentes, establecer

un procedimiento público y participativo de elección de altos funcionarios por parte del Congreso, y hacer más transparentes las comisiones de conciliación, toda vez que ponen fin al secretismo de las fuentes, y a la negativa al acceso de lo que un ciudadano necesita conocer.

En este contexto anticorrupción, vale la pena mencionar la iniciativa del expresidente Juan Manuel Santos, el día 27 de abril de 2016, donde solicitó a los integrantes de su Gabinete de la Paz, hacer públicas sus declaraciones de bienes y renta, con el objetivo de generar un compromiso adicional en la lucha contra la corrupción. Ante lo anterior, los siguientes ministros han publicado su declaración de renta y de bienes (a junio 20 de 2016):

- a) Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo.
- b) Ministro de Justicia, Jorge Londoño
- c) Ministros de Tecnologías de Información y las Comunicaciones, David Luna;
- d) Ministro de Minas, Germán Arce;
- e) Ministro de Transporte, Jorge Rojas
- f) Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas,
- g) Ministro de Ambiente; Gilberto Murillo
- h) Ministro de Agricultura, Aurelio Iragorri
- i) Ministra de Educación, Gina Parodi
- j) Ministra de Vivienda, Elsa Noguera
- k) Ministra de Trabajo, Clara Rojas
- l) Ministro de Salud, Alejandro Gaviria
- m) Ministra de Cultura, Mariana Garcés.

No obstante lo anterior, la petición del Presidente Santos tuvo carácter voluntario, por lo que era decisión propia de cada ministro si publicaba o no su declaración de renta. De esta manera, si bien fue una iniciativa favorable para cumplir la transparencia legislativa y luchar contra la corrupción, el carácter voluntario elimina el matiz de deber de publicidad y de control ciudadano ante el Gobierno nacional.

#### **V. Uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) para facilitar el acceso a la información**

La transparencia legislativa, entendida como la apertura de información en las funciones que se ejecuta el Congreso implica diversas acciones de visibilidad, participación y sanción para ser realmente efectiva, para lo cual se necesitan herramientas legales, sociales y tecnológicas que permitan su realización.

Diversos autores señalan que la forma como se permite el acceso a la información es un aspecto indispensable al analizar la transparencia. “El esquema es sencillo: no bastaría solo con abrir la información; si esta no alcanza a sus destinatarios es difícil que estas iniciativas cumplan sus objetivos”. Por lo tanto, es necesario contar con legislación que haga prioritario la gestión de páginas web completas, actualizadas y con una interface amigable para el ciudadano, esto ayudaría a fortalecer la comunicación entre ciudadanía y Congreso y por ende a la materialización del derecho a acceder a información relevante.

En este escenario, la ley, sumada a las Tecnologías de la Información, principalmente internet, representan una oportunidad para la realización de acciones que permitan el fácil acceso a la información relacionada con los Congresistas y su gestión. Su buena utilización

rompe barreras materiales como la ubicación del ciudadano interesado, el costo y esfuerzo necesario para hacer una solicitud de información.

Además de lo anterior es importante reconocer que las Tecnologías de la Información, al momento de elaboración de este proyecto, no han penetrado de manera homogénea a toda la sociedad y por ende enfocarse exclusivamente en ellas no garantiza el acceso a la información en totalidad de colombianos, razón por la cual esta propuesta dispone la obligación conjunta de mantener un archivo físico, público y permanente en el que cualquier ciudadano pueda acercarse a revisar la misma información que encontraría en las páginas web.

#### **VI. Compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano**

Teniendo en cuenta la importancia de las TIC en la interacción con el ciudadano el sistema de las Naciones Unidas ha insistido en recomendar “la consolidación de procesos de aprovechamiento del uso de las TIC, principalmente internet, con el fin de acercar a la ciudadanía a las instituciones estatales y crear metodologías interactivas para facilitar el acceso ciudadano a la información pública”. Asimismo, la Organización de Estados para la Cooperación y del Desarrollo (OECD) en su informe para la gobernabilidad del año 2013 le recomendó al Estado colombiano mejorar la interfaz de comunicación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y la ciudadanía.

Por otra parte, el Estado colombiano también ha adquirido compromisos internacionales en materia de transparencia e incorporación de las TIC en esta área; desde septiembre de 2011 el Gobierno colombiano comenzó un proceso para hacer parte de la “Alianza por un Gobierno Abierto (AGA)” dentro del cual se encuentra el “Grupo de trabajo para parlamento abierto”, el propósito de este proceso es promover instituciones más eficaces, transparentes y responsables; de esta el Gobierno colombiano recibió el primer informe de recomendaciones en Gobierno abierto, en el cual se le encargó mejorar en aspectos relacionados con participación ciudadana y confianza institucional.

Asimismo, la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, una organización que agrupa diversos movimientos ciudadanos que trabajan por el fortalecimiento de poderes legislativos de la región, realizó un estudio llamado: “Índice de transparencia legislativa”, en su más reciente publicación el Congreso colombiano obtuvo un resultado de 38% en materia de transparencia, ubicándose dos puntos por debajo del promedio regional.

Teniendo en cuenta que uno de los principales aspectos evaluados por organizaciones ciudadanas y organizaciones internacionales es el marco normativo nacional, promover legalmente la publicación de información como la contenida en el presente proyecto permitiría cumplir de manera diligente con los requerimientos internacionales, además de los beneficios propios del aumento de transparencia institucional.

#### **VII. Derecho a la privacidad y publicación de información sobre los Congresistas y su gestión**

El derecho a la privacidad admite limitaciones cuando se trata de asuntos de interés público. Los congresistas,



al ser responsables ante sus electores y la sociedad por cumplimiento de obligaciones propias de su investidura, tienen deberes y limitaciones más altas que el resto de las personas y en consecuencia es posible hacer pública información sin que esto genere una restricción ilegítima al derecho a la privacidad.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que el interés público permite una restricción legítima al derecho a la privacidad sin que esto derive en violación alguna. La información que se propone publicar en el presente proyecto reviste las características propias del interés público, por ejemplo, la declaración de bienes y rentas al contener información como cuentas corrientes en Colombia y el exterior, parientes, participación en sociedades y actividades económicas privadas del declarante, contiene información de interés público ya que determina posibles impedimentos y conflictos de interés que podrían afectar la gestión del representante.

### **VIII. Deber de transparencia legislativa y sanción**

En el presente proyecto se propone agregar dentro de los deberes del Congresista el “deber de cumplir con las disposiciones correspondientes a transparencia legislativa y rendición de cuentas”, refiriéndose a la adición realizada en la Sección IV la finalidad de esta inclusión es hacer explícito el deber de transparencia que rige a todos los servidores públicos y darle alcance material mediante el cumplimiento a las disposiciones de la Sección 4ª entre las que se encuentran la rendición de cuentas y el registro de actuaciones del congresista.

Sancionar la no observancia de estas disposiciones es una acción fundamental para hacer efectivo su cumplimiento. La “declaración pública de incumplimiento a las disposiciones de transparencia legislativa” sería impuesta por el Presidente de la Cámara correspondiente a quien se le asignaría la responsabilidad de hacer cumplir estas disposiciones, al igual que el mantenimiento del orden durante las sesiones.

Esta sanción se basa en el principio de responsabilidad política individual de cada congresista y el reproche social por incumplimiento. Por una parte, hace público el incumplimiento mediante la “declaración pública de incumplimiento a las disposiciones de transparencia legislativa” y su publicación por parte del Secretario General en la página del congresista y por otra contempla las consecuencias propias de la causal de mala conducta conforme al artículo 48 del Código Disciplinario Único (Ley 734 del 2002).

Es importante entender la rendición de cuentas como un proceso, por ejemplo, en el documento Conpes 3654 se indica que en su “acepción general la rendición de cuentas es la obligación de un actor de informar y explicar sus acciones a otro(s) que tiene el derecho de exigirla, debido a la presencia de una relación de poder, y la posibilidad de imponer algún tipo de sanción por un comportamiento inadecuado o de premiar un comportamiento destacado.

Este proceso tiene como finalidad la búsqueda de la transparencia de la gestión de la administración pública y legislativa. Por ese motivo estructuramos un proyecto de

ley que crea varios instrumentos que apuntan a fortalecer la rendición de cuentas de los corporados públicos:

#### **A. Publicación de información por parte de la Secretaría General de cada Cámara**

El presente proyecto le otorga el deber al Secretario de publicar la hoja de vida de cada congresista, su partido y votos que lo eligieron, la circunscripción que representa, los informes de ingresos y gastos de campaña presentados a la organización electoral, su remuneración mensual, su declaración juramentada de patrimonio y el registro de intereses privados, además le encarga la publicación de los nombres y hojas de vida de los integrantes de cada unidad de trabajo legislativo y las licencias de comisión de viajes al extranjero.

Alguna de esta información se puede encontrar en las páginas web de las Cámaras, especialmente en la Cámara de Representantes. Sin embargo, la publicación eficiente de esta información depende plenamente de la voluntad y gestión del Presidente y Secretario de turno, ya que no existe un marco normativo que requiera su publicación. Además información como la declaración de bienes y rentas, el registro de intereses privados, los nombres y hojas de vida de quienes conforman cada unidad de trabajo legislativo son de difícil acceso, en otros canales informativos, su publicación se hace en formatos no uniformes, de manera desagrupada y no existe un instrumento de rango legal que implique su publicación, elementos que representan una barrera para la veeduría ciudadana.

#### **B. Informe de Gestión del Congresista**

La entrega de la información de gestión de las instituciones públicas es un principio fundamental para la solidez institucional y la construcción de confianza. Si bien, la Ley 1147 de 2007 exige la presentación de un “informe legislativo” cada periodo, este informe no cuenta con formatos únicos de presentación y son pocos los Congresistas que lo presentan en el plazo determinado ya que su incumplimiento no genera sanción alguna además de ser un requerimiento que no es ampliamente difundido por la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa, situación que genera una rendición de cuentas excepcional, poco uniforme, en tiempos no coordinados y en general poco efectiva para lograr su propósito.

Proponemos la presentación semestral del Informe de gestión del congresista con características delimitadas, pues es importante que exista un sistema de información de la gestión que sea individualizado, uniforme en sus formatos y tiempos de presentación, asimismo que este sea difundido ampliamente por los canales de comunicación del Congreso de manera interna y externa, esto les permitiría a los ciudadanos evaluar la gestión de los congresistas sobre una base informada de su trabajo.

#### **C. Audiencias de rendición de cuentas**

Con el presente proyecto de ley, se entiende la rendición de cuentas como una expresión de control social que comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión. En este sentido consideramos importante la creación de una audiencia pública donde la ciudadanía pueda confrontarse con los corporados para su respectiva evaluación.

**D. Informe y publicidad de la rendición de cuentas de los corporados públicos de nivel territorial**

La entrega de la información de gestión de las corporaciones públicas de orden territorial es un elemento que fortalece la transparencia y confianza en la gestión de los funcionarios. Si bien, la Ley 1757 de 2015 exige la presentación de un "informe de gestión" cada periodo. Este informe no cuenta con formatos únicos de presentación y son pocos los que lo presentan. Para exigir su presentación se consagró como una falta grave la omisión de realizarla. Adicionalmente, el proyecto busca fortalecer unos estándares mínimos que deben tener los informes que resultan importantes para controlar la corrupción: como es la gestión de intereses privados, y los gastos que realizan en desplazamientos con recursos públicos. Además, resulta novedosa en exigir la realización de una audiencia pública para la rendición de cuentas a nivel territorial para todos los corporados públicos. De esta forma nos aseguramos de entender a la rendición de cuentas como un proceso en todo su sentido, un primer momento de información, y un segundo momento de permitirle a la ciudadanía pedir explicaciones.

**IX. Conflicto de Intereses**

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificada por la Ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto con el fin de ser 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 se puedan encontrar.

Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003, según los cuales se debe conformar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica,

ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

De acuerdo con el panorama esbozado atrás, un proyecto cuyo objeto es promover la transparencia y la rendición de cuentas de los funcionarios de elección popular miembros de corporaciones públicas, genera un beneficio que redundará en un interés general y sobre la consecución de una convivencia pacífica de todos los colombianos. Así las cosas, y tal como lo establece el artículo 286 del reglamento del Congreso, no habrá conflicto de interés cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores. De manera que para ningún caso considero que se generen conflictos de interés.

De los honorables Congresistas,

 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 ANGÉLICA LOZANO CORREA Senadora de la República Partido Alianza Verde
---	---

 DUVALIER SANCHEZ ARANGO Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
---	--

 JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ Senador de la República Partido Alianza Verde	 ANA CAROLINA ESPITIA JERÉZ Senadora de la República
---	--

 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara Departamento del Risaralda Partido Alianza Verde	
---	--

*Alcides Uribe Muñoz*

--	--

*Abelardo Ceballos*  
*Cambio Radical*

*Jorge E. Arango*  
*Oscar Rodrigo Campo H*  
*Rep. Cámara Cívica*  
*Cambio Radical*

**CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL**

El día 20 de Septiembre del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 201 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: Catherine Juvinao, HS Angélica Lozano, HR Juan D. Muñoz, HR Duvalier Sanchez y otros HR RR y HL SS

**SECRETARIO GENERAL**

# PROYECTOS DE LEY

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 30 años del departamento del Guaviare, se exalta su riqueza natural y se dictan otras disposiciones.*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1. OBJETO

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto conmemorar los 30 años de vida administrativa del departamento del Guaviare, circunscripción territorial que tiene natalicio con la Carta Política de 1991, de igual manera el proyecto de ley rinde público homenaje a sus habitantes y exalta la invaluable riqueza en flora y fauna que tiene el departamento, de igual manera se establece dentro de su cuerpo normativo proyectos de infraestructura y de carácter social, cultural, ambiental y turístico que repercutirán en el bienestar general de todos los Guaviarenses.

#### 2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Lo que pretende este proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, es buscar el asocio de la nación a la conmemoración de los 30 años de vida departamental del Guaviare, una región que se encuentra ubicada en el límite entre la Orinoquia y la Amazonia; un lugar envolvente, hospitalario, pulmón de la región Amazónica y de la Orinoquia, umbral de junglas de ensueño que esconden los secretos y la sabiduría de la tierra, por ende su conservación cuidada y salvaguarda por parte del Estado Social y Democrático de Derecho, es una tarea constante, imperecedera, pues obedece no solamente a principios de sostenibilidad y sustentabilidad, sino también a un llamado a la paz a lo largo y ancho del territorio guaviarenses, territorio de pujanza, armonía, fraternidad y acogida.

Departamento próspero en fauna y flora silvestre, de aguas cristalinas, montes imponentes, gente afable, culturas indígenas que entienden que el valor de la Tierra es incalculable.

Por lo mencionado anteriormente y según los preceptos técnicos que vamos a plasmar en la presente exposición de motivos, consideramos de vital importancia el asocio de la nación en la conmemoración de estos 30 años de vida departamental del Guaviare, razón por la cual resulta preponderante e importante, rendir homenaje a esta tierra y establecer una serie de proyectos que busquen mejorar las condiciones de vida de los guaviarenses, además de potencializar sus fortalezas en aras de convertirse en un destino turístico por excelencia a nivel regional, nacional e internacional.

#### 3. RESEÑA DEL DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE

*El Departamento del Guaviare está situado en el oriente de Colombia, en la zona de transición de la Amazonia y la Orinoquia. Sus más de 5,5 millones de hectáreas, que corresponden al 4,7 por ciento del país, lo convierten en el séptimo departamento más grande del territorio. Debido a su carencia de redes de*

*transporte terrestre y aéreo, los ríos Guaviare, Inírida y Vaupés son navegables.*

*Basa su economía en la ganadería, que se concentra en el corredor San José-Calamar, y en cultivos en los diques del río Guaviare, cuerpo de agua que también se ve afectado por la extracción de gravillas. Guaviare cuenta con siete tipos de paisaje: planicie aluvial, valle aluvial, altillanura, lomerío estructural, lomerío erosional, macizo y peniplanicie.*

*Según la clasificación de tierras realizadas por el IGAC, Guaviare cuenta con cinco clases agrológicas, que van desde tierras aptas para cultivos y ganadería, para cultivos mezclados con frutales, suelos para desarrollo agroforestal y forestal, cultivos y terrenos sin aptitud agropecuaria.*

*Solo cuenta con cuatro municipios: San José del Guaviare (capital), Calamar, El Retorno y Miraflores. Está ubicado en dos cuencas hidrográficas (la del río Orinoco y la del río Amazonas)<sup>1</sup>*

Esta circunscripción puede considerarse como un Departamento joven, pero la historia de su territorio no es incipiente, pues en la época pre independentista hizo parte de la Provincia de Popayán; posteriormente, en la Gran Colombia, entre los años 1821 y 1830, perteneció al Departamento de Boyacá; pero, tras la disolución de la Gran Colombia y hasta el año 1857, hizo parte del Departamento del Caquetá, departamento este que quedó subsumido por el Departamento del Cauca y en 1910, pasó a pertenecer a la Comisaría del Vaupés. Empero, el Departamento del Guaviare fue creado el 4 de julio de 1991, por la Constitución Política de Colombia de 1991, pues anteriormente era una Comisaría creada el 23 de diciembre de 1977 y que a la par había sido segregada de la Comisaría del Vaupés, lo anterior mediante Ley de la República número 55<sup>2</sup> (ya derogada por la Ley 2085 de 2021).

La capital del departamento es San José del Guaviare, el departamento cuenta con dos representantes a la Cámara por disposición constitucional, además de once corporados en la duma departamental.

El departamento del Guaviare, tiene una población de 88.490 habitantes, según las cifras provisionales de las proyecciones poblacionales del DANE<sup>3</sup>. De igual

<sup>1</sup> <https://igac.gov.co/es/noticias/guaviare-un-departamento-pintado-de-verde-pero-afectado-por-la-deforestacion>

<sup>2</sup> Información tomada de la página del Departamento del Guaviare, <https://www.guaviare.gov.co/departamento/historia>

<sup>3</sup> Perfil económico, oficina de estudios económicos, mayo del año 2022, Min Comercio, disponible en: <https://www.mincit.gov.co/getattachment/80427431-9da3-41c1-a063-9533854cfd14/Guaviare.aspx>



manera cuenta con una extensión territorial de 53.460 kilómetros cuadrados.



Fotografía de Tranquilandia en el Departamento del Guaviare<sup>4</sup>

Es de anotar que el departamento del Guaviare colinda al norte con los departamentos de Meta y Vichada; al oriente con el departamento de Vaupés, al sur con el Departamento de Caquetá y al occidente con el Departamento del Meta.

En el Guaviare predominan las tierras planas, que en gran medida pertenecen a la cuenca amazónica; pero también, parte de sus tierras son las sierras de Chibiriquete, Tunahi, San José y los cerros de Campuna y Otare.



En la imagen que aparece al lado izquierdo, podemos observar la ubicación del departamento del Guaviare, una ubicación privilegiada entre la selva amazónica y la región de la Orinoquia de esta magna nación, una ubicación que le permite ser

<sup>4</sup> Fotografía de Tranquilandia, Departamento del Guaviare, imagen propia.

poseedor de urdimbres de bosque, de verdes, de flores, árboles y frutales, verdes que luchan diariamente en contra del fenómeno de la deforestación, la cual año tras año parece elevar las cifras de hectáreas convertidas en potreros, ubicadas en el Arco Noroccidental Amazónico en los departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare.<sup>5</sup>

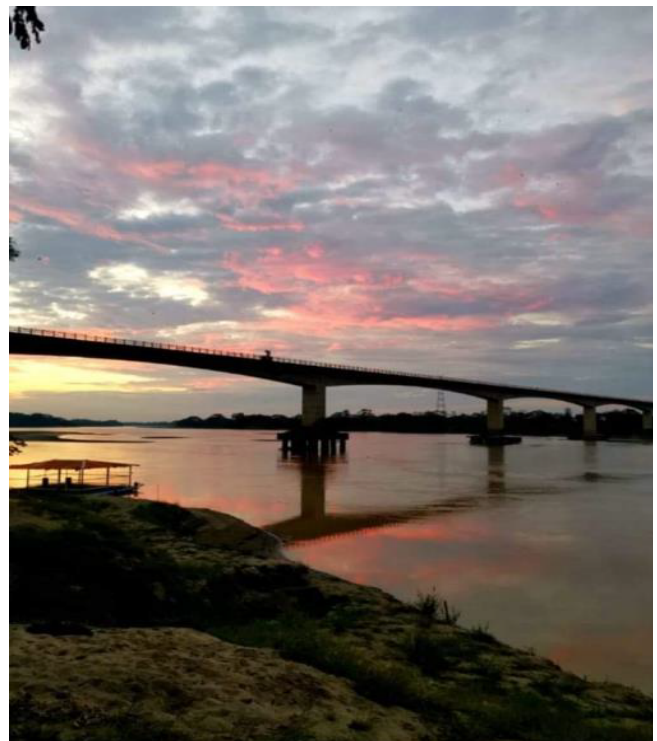
### 3.1. HIDROGRAFÍA

En cuanto a su hidrografía, el Guaviare se caracteriza por estar bañado por varios ríos y decenas de caños; siendo el principal Río, el Guaviare, el cual pertenece a la cuenca del Río Orinoco, y es un río extenso que germina en la cordillera oriental y desemboca en el Orinoco. Dicho río atraviesa los departamentos del Guaviare, del Guainía y del Meta, contando con una longitud de aproximadamente 1.497 kms cuadrados y una superficie de cuenca de 140.000 kms cuadrados. Empero, del total de su longitud, tan solo unos 630 kms son navegables.<sup>6</sup>

Por otra parte, existen el Río Guayabero y el Río Ariari, los cuales conforman el Río Guaviare, como ya se había advertido, y que, en efecto, hacen parte de la cuenca del Orinoco, nacen en la cordillera oriental en el Parque Natural Cordillera los Picachos. El río Guayabero cuenta con varios afluentes, entre los que se destacan Caño Cristales, río Losada, río Leiva, río Papamene y río Duda. Por la cuenca del Amazonas se resalta el río Vaupés, el río Unilla, el río Itilla, el río Apaporis y el río Macayá.

### 3.2. ECONOMÍA

Decantando ahora aspectos económicos del Guaviare, cabe resaltar que se trata de un territorio agricultor a gran escala; en especial, siendo productor de caña de azúcar, frutales y la ganadería; contando además con explotaciones de caucho y exportación de maderas. También gozan de una enorme preponderancia, las actividades de caza y pesca, y cultivos que traen rendimientos económicos significativos para la región como son plátano, yuca, cacao, maíz, arroz, chontaduro, arazá, copoazú, uva, caimarona, guaititutu o anón amazónico, cocona, seje, nuez de inchi.

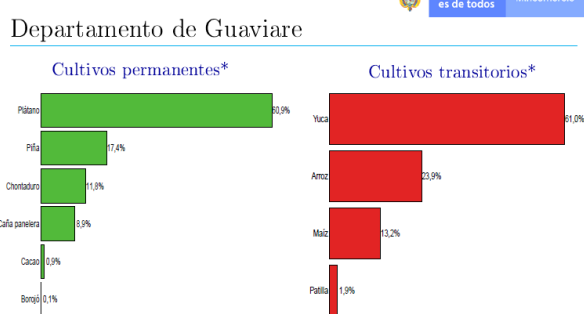


<sup>5</sup> Mapa de Colombia, con la ubicación del departamento, elaboración propia.

<sup>6</sup> Información tomada de la página web Amazonas, disponible en <https://delamazonas.com/rios/rio-guaviare/>

Su infraestructura, también se resalta gracias a un puente Nowen fotografía<sup>7</sup> (lengua indígena para “Puerta Grande) de 913,8 metros que atraviesa el Río Guaviare y une al Departamento del Guaviare con el Departamento del Meta, y así también, con el resto del país.

La economía del departamento del Guaviare gira alrededor del sector agropecuario. Son sus renglones legales más importantes, los servicios, la explotación forestal, la pesca, y en los últimos años, la ganadería y la agricultura, las que han tenido un gran impulso. Los principales cultivos son plátano, yuca, cacao, caña miel y caucho. Se destaca la ganadería vacuna extensiva o semintensiva en las planicies de tierra firme.



El plátano es el principal cultivo permanente del departamento. A su vez, la yuca es el cultivo transitorio más representativo.

Fuente: Base Agrícola EVA - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Fecha de Publicación: 28 de junio de 2021

8.

### 3.3. TURISMO Y CULTURA

El departamento cuenta con atractivos turísticos que reactivan la economía del Departamento, como son los Balnearios de Agua Bonita y Agua Luz, las pinturas rupestres, el Río Guayabero, el Caño Dorado, la Ciudad de Piedra, aguas termales únicas entre la Orinoquia y la Amazonia, parques naturales, y en sus aguas, el espléndido atractivo de los delfines rosados.

En el Guaviare germina la vida, se multiplica, sus colores al mezclarse con el arco iris, irradian alegría, pujanza, laboriosidad, sabor y esencia a Colombia; sus gentes entienden el significado de la tierra, la urgencia por encontrar en el campo, no solamente una fuente de sustento, de albergue de especies que podrían estar en peligro de extinción; sino también un legado para la patria colombiana, un ejemplo vivo de lo que es la preservación y el respeto por un ambiente sano, desde las más altas aspiraciones del llamado constitucional a respetarlo y protegerlo.

En cuanto a los sitios turísticos, vale destacar prima facie a la Reserva Nacional Natural Nukak, la cual es una zona protegida de la Amazonía, toda vez que alberga diferentes ecosistemas, con variedad de especies protegidas de flora y fauna, que no solamente cobran relevancia para el Estado colombiano, sino también para el mundo entero. A su turno, la reserva en mención es reserva territorio

ancestral de grupos indígenas como los Nukak, Curripaco y Puinave.

Con respecto a los Nukak, es de anotar que dicho pueblo habita entre los ríos Guaviare e Inírida, al sur oriente de Colombia. Habitualmente, se dedicaban a la caza y a la recolección de productos agrícolas y vivían en pequeños grupos; pero, con ocasión a horribles flagelos de violencia en el territorio colombiano, a manos de grupos armados ilegales y subversivos, los Nukak se han visto obligados inexorablemente a abandonar sus terruños y resguardos, albergarse en poblaciones aledañas y en el peor de los casos, migrar a las grandes ciudades; lo cual desde hace ya varias décadas, se ha convertido en una lúgubre sombra para estos pobladores que tan solo propenden por la conservación de los legados de sus ancestros, pues ciertamente, al abandonar sus tierras o al ser arbitrariamente despojados de ellas, nace la imperiosa necesidad de restaurar sus condiciones, tierras y costumbres. Los Nukak que aún continúan en sus tierras, han tenido que establecer asentamientos fijos de aproximadamente ochenta personas, lo cual se convierte a todas luces en un atentado contra su naturaleza nómada, pues dentro de sus costumbres, solían movilizarse según sus relaciones de parentesco.

En el año 1993, el Gobierno colombiano reconoció después del despliegue de muchos esfuerzos de ONG, que los Nukak son un pueblo indígena con derecho a su territorio ancestral y hoy en día, su territorio alcanza casi un millón de hectáreas que se esparcen por la selva amazónica; no obstante, son punto de mira para muchas compañías, grupos de presión y otros intereses, que pueden ser una amenaza latente para la conservación de dicho territorio.

En consonancia con lo anterior, a través de la Sentencia T-188 de 1993, proferida por la Honorable Corte Constitucional Colombiana, se esclareció la prohibición de vender o enajenar tierras que correspondan a resguardos indígenas, precisamente para preservar sus valores espirituales, pues sus tierras hacen parte de la cosmovisión indígena; valor que se decanta indeclinablemente en las culturas indígenas que habitan el territorio del Guaviare; y si bien es cierto que los resguardos cobran sus cimientos en la época colonial, perduran en el presente, pues más que entidades de carácter territorial, deben ser consideradas, entidades de carácter espiritual, ancestral, cuya protección constitucional, se vislumbra en el artículo 63 de la Constitución Política Colombiana, en los siguientes términos:

“Artículo 63: Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”.

Visto lo anterior, se resalta la inembargabilidad de las tierras indígenas; sin embargo, aunque no

<sup>7</sup> Fotografía tomada de la red social twitter, <https://twitter.com/elllane94708234/status/1370595827459235846>

<sup>8</sup> Perfiles económicos de los departamentos, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, año 2021.



se surtan procedimientos legales o judiciales de tal envergadura, el Departamento del Guaviare sí se ha comprometido y se seguirá comprometiendo a evitar que grupos al margen de la ley, usurpen tierras, provoquen desplazamientos forzados, aniquilen y abusen de sus pobladores; pues el pleno dominio y propiedad que los indígenas tienen sobre las tierras de sus resguardos, no solamente se decanta en una protección de raigambre constitucional, sino también en una protección a través de instrumentos internacionales; verbigracia, el Convenio 169 de la (OIT) Organización Internacional del Trabajo.

#### 4. OBRAS REPRESENTATIVAS PARA EL DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE

Para el departamento es de vital importancia la realización de decenas de obras que busquen mejorar la calidad de vida de todo el pueblo Guaviarense, obras con impacto social, ambiental, cultural y deportivo, buscamos crear tejido social en un departamento que ha sido golpeado por el conflicto armado y el flagelo de la deforestación, un territorio que debe tener prioridad para el Estado Colombiano por su aporte ambiental que se convierte en un pilar fundamental y en un baluarte del bioma amazónico.

Dado lo anterior buscamos en el presente proyecto de Ley, que la nación se vincule a la celebración de los 30 años, con obras como el estadio departamental, el hospital y un parque solar; proyectos con enfoque deportivo, que están encaminados a salvaguardar derechos constitucionales como la vida, la dignidad y la creación de fuentes de energía alternativa sostenible que le permitirían al departamento crecer socialmente y mejorar la calidad de vida de cada uno de los habitantes.

#### 5. MARCO NORMATIVO

El marco normativo bajo el cual se encuentra argumentado el presente proyecto de Ley, encuentra su sustento en disposiciones contenidas en la Constitución Política Colombiana. En primer lugar, el artículo 150 establece la competencia que tiene el Congreso de la República como rama legislativa del poder público para interpretar, reformar y derogar las leyes; el artículo 154 señala la facultad que tienen los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado de la República de presentar proyectos de Ley y/o de actos legislativos.

A su vez el artículo 334 de la Carta Política señala la facultad del Gobierno nacional de tomar la dirección de la economía del país, en relación con este artículo la presente iniciativa enfoca respecto de la función estatal en la dirección general de la economía y su intervención por mandato expreso de la ley, resaltando como uno de los fines el de promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones y municipios del país; por su parte el artículo 341 superior señala la obligación del Gobierno nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las

previstas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 359 de la Constitución Nacional.

A su vez, la Corte Constitucional, en pronunciamiento calendado al año 2011 mediante Sentencia C-817 del 2011, señala lo siguiente referente a las leyes de honores “*La jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente: (...) 3. El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios.”<sup>9</sup> (negrilla y subrayado propio).*

De igual manera, es importante señalar que a la luz del numeral 3 del artículo 150 constitucional, se establece que, corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejercer funciones como “#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”. En el mismo sentido el numeral 11 del ya referido artículo establece que el Congreso de la República es el encargado de “establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración”. Dicha función en concordancia con el artículo 345 superior el cual establece que no se podrá hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos y tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso.

Finalmente, en cuanto al sistema de cofinanciación la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-729/2005, manifestó que:

“*Como ha sido explicado en la jurisprudencia de esta Corporación, la duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alinderación de responsabilidades policivas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de la autonomía territorial consagrado en la Constitución Política. Sin embargo, la norma citada prevé algunas excepciones (...) Es claro que mediante el sistema cofinanciación la nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen. A través de ese mecanismo la nación orienta la dinámica de la descentralización, al mismo*

<sup>9</sup> Corte Constitucional Colombiana, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, C- 817 de 2011, disponible en línea en, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-817-11.htm>



tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales”, en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288 Superior.”<sup>10</sup>

## 6. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento al artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>11</sup> “Análisis del impacto fiscal de las normas”. Debemos señalar que, los gastos que se generen de la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar. Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de Ley, el Gobierno nacional deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla fiscal y el marco fiscal de mediano plazo.

De conformidad con lo anterior, resulta importante citar un pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del tema, el cual quedó plasmado en la Sentencia C-490 del año 2011, en la cual señala a renglón seguido.

**“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.”**<sup>12</sup> (Negrillas propias).

En el mismo sentido resulta importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502/2007, en el cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en una barrera, para que las corporaciones públicas

(congreso, asambleas y concejos) ejerzan su función legislativa y normativa:

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.*

*Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirán a concederle una forma de poder de veto al Ministerio de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.”*<sup>13</sup>

De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además que si bien compete a los congresistas y a ambas cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede ocasionarle al erario, es claro que es el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros de la Rama Legislativa la inviabilidad financiera del proyecto de Ley que en su momento se estudie, en este caso el que nos ocupa.

**Con base en lo expuesto anteriormente, pongo a disposición de la Honorable Cámara de Representantes de la República de Colombia, la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley.**

## 7. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 30 años del departamento del Guaviare, se exalta su riqueza natural y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia,  
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto vincular a la nación para que se asocie y rinda un homenaje público al departamento del Guaviare, con motivo del cumplimiento de sus 30 años de vida administrativa.

Artículo 2°. La nación hace un reconocimiento al departamento del Guaviare, exalta su riqueza natural y cultural, y resalta las virtudes de sus habitantes, así como sus aportes al desarrollo social, cultural, turístico y económico de la región y del país.

<sup>10</sup> Corte Constitucional Colombiana, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, C-729 del año 2005, disponible en, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-729-05.htm>.

<sup>11</sup> Artículo 7°. *Análisis del impacto fiscal de las normas.* En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0819\\_2003.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0819_2003.html).

<sup>12</sup> Corte Constitucional Colombia, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-490 del año 2011, disponible en línea en, <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-490-11.htm>.

<sup>13</sup> Corte Constitucional Colombiana, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, C- 502 del año 2007, disponible en, <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2007/C-502-07.htm>

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, Ministerio del Deporte y Ministerio de Ambiente, para asesorar y apoyar al departamento del Guaviare, en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos deportivos, culturales y ambientales que repercutan en el bienestar del pueblo guaviarense.

Artículo 4°. Autorízase al Gobierno nacional para que, de conformidad con lo establecido en la Constitución y la Ley, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación e impulse a través del sistema de financiación o cofinanciación las partidas presupuestales necesarias con el fin de adelantar los siguientes proyectos de infraestructura y de carácter social, cultural y turístico en el departamento del Guaviare.

- Estadio Departamental.
- Hospital Departamental
- Parque solar de energía alternativa sostenible.

Artículo 5°. La autorización de gasto otorgada al Gobierno nacional en virtud de la presente ley, se incorporará en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y en segundo lugar de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 6°. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

 JORGE ALEXANDER QUEVEDO H. Representante a la Cámara - Guaviare	 María Ferrás representante El Pato
 Juan Carlos Rodríguez	 MAURICIO CUELLAR-CARQUETA
 Juan Felipe Corzo	

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de Septiembre del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 203 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:

HR Jorge Quevedo, HR María F. Carrasca  
HR Juana C. Londone y otros H.R.R.

SECRETARIO GENERAL

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 206 DE 2022 CÁMARA**

por medio del cual se declara el Gas Natural como energía verde y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,  
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Declárese el Gas Natural Energía Verde en todo el territorio colombiano y promuévase la investigación, exploración y explotación de este combustible como energético fundamental para el proceso de Transición Energética y reducción de las emisiones de carbono.

Artículo 2°. *Fortalecimiento.* La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) priorizará la asignación de nuevas áreas para la exploración y producción de Gas Natural en todo el territorio nacional y agilizará aquellos contratos vigentes, lo anterior con la finalidad de garantizar el suministro del Gas Natural en el mercado local y la consolidación de una matriz energética más limpia que fomente los diferentes usos del Gas Natural.

Artículo 3°. *Producción más limpia.* La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) deberán elaborar protocolos para promover el uso de buenas prácticas para disminuir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero en la producción de este energético, e incentivar la investigación de fuentes alternativas de energía como el hidrógeno de bajas emisiones, la utilización de métodos para evitar emisiones fugitivas y la implementación de herramientas de eficiencia energética.

Artículo 4°. *Priorización del suministro interno.* El Estado colombiano y el Gobierno nacional promoverán la producción nacional, el suministro y el consumo interno de gas natural, fortaleciendo así la seguridad energética del país.

Parágrafo. El Gobierno nacional priorizará la inversión de recursos en aquellos proyectos que tengan como objeto hallar yacimientos de Gas Natural y garantizar la autosuficiencia de la matriz energética a través de la producción de este hidrocarburo.

Artículo 5°. *Adopción y fortalecimiento de infraestructura de gas natural.* El Gobierno nacional deberá asegurar que los municipios y distritos prioricen el desarrollo de la infraestructura de gas natural para lograr la masificación del servicio y articular los recursos necesarios para dicho fin.

Parágrafo. el Gobierno nacional evaluará las alternativas de respaldo para asegurar el abastecimiento de gas natural en el territorio colombiano con criterios de confiabilidad.

Artículo 6°. *Vigencia.* la presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Autores,*

PAOLA HOLGUIN  
Senadora de la República

JUAN ESPINAL  
Representante a la Cámara

HERNÁN CADAVID  
Representante a la Cámara

OSCAR MELAMIZAR  
Representante a la Cámara

*Autores,*

Verónica Ariza

Juan Felipe Corzo

Gueth Sánchez

Andrés Bero

Carlos Eduardo Osorio

*Autores,*

Carlos J. Torres P

VICTOR MANUEL CARRASCO

Víctor Manuel Carrasco

Leonor Palencia

AQUIVIVÉ LA DEMOCRACIA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto del presente proyecto es la declaración del Gas Natural como energético verde y motor de la transición energética en Colombia, garantizando la dinamización de la economía, la producción industrial y la movilidad sostenible, en el marco de la lucha contra el cambio climático enfocada en el bienestar social.

### 2. CONSIDERACIONES DE LA INICIATIVA

Colombia como país, necesita consolidar la transición energética a través de la formulación e implementación de acciones tangibles, enfocadas en el crecimiento económico, tecnológico, ambiental y social, que a la vez permita una transformación de la matriz energética justa, y ordenada en el aprovechamiento de todos los recursos naturales disponibles.

El Gas Natural contribuye al crecimiento económico, acelera la transición energética y satisface las demandas sociales. Lo anterior debido a su competitividad, sus beneficios ambientales, su disponibilidad y la confianza de su tecnología; además de su capacidad de transformar vidas. Basta con revisar las actuales cifras de consumo, los niveles de demanda y las necesidades asociadas a la producción industrial de la nación para entender la importancia del gas natural en la matriz energética. No hemos revisado aun las bondades ambientales y económicas que este combustible representa para sus usuarios, ni los recientes hallazgos de Ecopetrol en los pozos Uchuva 1 y Gorgon 2 que representan la posibilidad de aumentar significativamente la producción nacional.

Los anuncios del nuevo Gobierno, han girado en torno a la suspensión en el otorgamiento de nuevos contratos de exploración y explotación de Gas Natural en todo el territorio nacional, con el argumento de la transición energética y la búsqueda de un escenario más limpio en la producción de la energía que requiere el país en términos de la oferta y demanda actual.

Actualmente, la producción local ha abastecido la demanda a precios del orden de 4 a 5 dólares por millón de unidades térmicas británicas (USD/MBTU) en boca de pozo, y se dispone de reservas probadas de 3.1 tera pies cúbicos (TPC) que alcanzan para 8 años y al adicionarle reservas probables y posibles se llega 4.49 TPC que alcanzan para 11,4 años de autosuficiencia. En Colombia, contar con estas reservas nos permite ser autosuficientes y garantizar la seguridad energética. Esta seguridad se podrá mantener siempre y cuando se permita la exploración y producción de este energético.

El abastecimiento de este energético es necesario: De acuerdo con la UPME, la demanda de Gas Natural en Colombia es de 900 Millones de Pies Cúbicos Día distribuidos en 30 por ciento para el sector industrial, 24 por ciento termoeléctrico, 20

por ciento residencial, 15 por ciento refinerías, 6 por ciento gases vehiculares y 5 por ciento comercial. El sector residencial de gas natural cobija a 37 millones de colombianos, de los cuales el 60 por ciento corresponde a estratos 1 y 2, para una cobertura de casi 80 por ciento por ciento en las zonas donde llegan redes de gas natural.

El nuevo Gobierno se encuentra con históricas brechas sociales, principalmente en las zonas más alejadas del territorio, agravada por fenómenos como el COVID-19 y la crisis inflacionaria que se está viviendo a nivel global, lo que termina incidiendo de forma directa en la pobreza multidimensional de un importante porcentaje de familias colombianas.

En las regiones colombianas existe una brecha de pobreza muy importante, especialmente en las zonas del Pacífico y Atlántico para lo cual es urgente implementar una política pública de reducción de brecha, lo que asegurará un desarrollo integral del país con igualdad de oportunidades y garantías para las poblaciones vulneradas y excluidas. Según la más reciente encuesta del DANE: Gran Encuesta Integrada de Hogares. GEIH 2020-2021, en el año 2021 había 19.621.330 colombianos en situación de pobreza, 6.110.881 colombianos viviendo en pobreza extrema y 2.157.774 hogares que se encuentran en situación de pobreza multidimensional. La pobreza multidimensional evalúa las condiciones de vida de las personas teniendo en cuenta factores como el acceso a servicios públicos, educación y salud.

Este panorama invita a priorizar aspectos como el facilitar el acceso a vivienda digna y ampliar la cobertura de los servicios públicos en países de América Latina y el Caribe, lo que permitirá superar la pobreza, elevando la calidad de vida de los ciudadanos basados en la mejora de cada uno de los componentes del índice de pobreza multidimensional.

Colombia es un país que cuenta con diversas oportunidades para superar la pobreza y ofrecer una infraestructura cada vez más sólida, facilitando la accesibilidad a diferentes servicios públicos esenciales, entre ellos, el gas natural; en la última década Colombia pasó de tener 1,9 millones de usuarios a superar los 10,7 millones (cerca de 37 millones de colombianos), lo que representa un ejemplo mundial en materia de cobertura. Cerca del 60 por ciento de estos usuarios están concentrados en estratos 1 y 2, es decir, el país registra casi un 80 por ciento de cobertura en áreas donde hay perímetro de red y un 67 por ciento del total de hogares de Colombia tiene conexión a gas natural.

Aun cuando estas cifras representan un avance significativo, el uso de leña, madera o carbón de leña como combustible para cocinar mantiene un alto porcentaje de uso en pleno siglo XXI. De acuerdo con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), realizada por el DANE en 2021, el 27,8 por ciento de los hogares en las zonas rurales remotas del país, seguido de un 21,8 por ciento en las zonas rurales cercanas, e incluso un 14 por ciento en áreas



de grado intermedio de urbanización, utilizaban leña, madera o carbón como fuente de energía para cocinar, hecho que implica graves daños a la salud. Por esta razón, cada vez que se sustituye la leña por el gas natural como combustible para cocinar, es posible superar una privación de pobreza energética. Adicionalmente, los hogares que usan la leña como fuente energética deben destinar mucho más tiempo para cocinar en comparación con un hogar promedio que utiliza gas natural. Un mayor acceso al gas natural también tendría un efecto potencial en el bienestar social en términos del uso del tiempo de los hogares.

En cuanto a las condiciones de salud, las personas que se ven expuestas a la inhalación de material particulado fino (PM<sub>2,5</sub>), producto de la quema de estos sólidos, especialmente las mujeres y niños quienes pasan la mayor parte del tiempo dentro del hogar se ven afectadas por enfermedades cardiorrespiratorias. La afectación por estas emisiones en la población es tan grave, que de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el país hay más de 5.000 muertes prematuras al año por cuenta del uso de estos materiales contaminantes.

La industria del gas ha venido suscribiendo diferentes compromisos tendientes a asegurar la transición energética sin poner en riesgo la seguridad energética del país en términos de disponibilidad de combustibles; se han potenciado acciones y programas en la búsqueda de la carbono neutralidad, teniendo como principales aquellas relacionadas con la siembra de árboles, la restauración de bosques, la investigación de fuentes alternativas de energía como el hidrógeno, la utilización de métodos para evitar emisiones fugitivas y la implementación de herramientas de eficiencia energética.

El pasado 6 de julio el Parlamento Europeo, con voto favorable de 278 eurodiputados aprobó que las inversiones en proyectos de Gas Natural son inversiones sostenibles. Así lo registraron medios como la DW:

*El parlamento aprobó conceder el sello “verde” de la Unión Europea al gas y la energía nuclear. El controvertido texto, que había sido anunciado en enero por la Comisión Europea, considera “sostenibles” las inversiones en centrales nucleares o de gas para la producción de energía eléctrica, siempre que utilicen las tecnologías más avanzadas.*

Esta clasificación (que en las instituciones de la UE recibe el nombre de “taxonomía”) debería ayudar a movilizar fondos privados para estos proyectos. La iniciativa es parte del objetivo de la UE de alcanzar la neutralidad de carbono para el año 2050<sup>1</sup>.

En el mismo sentido, el saliente Gobierno nacional en la pasada cumbre de la COP26 celebrada en Glasgow, Escocia, fue claro al indicar su compromiso frente al carbono neutralidad para

el mismo 2050, lo que enfrenta el país a grandes desafíos, relacionados principalmente con el hallazgo de una fuente de energía confiable, sin intermitencias y que disminuya significativamente los impactos a los recursos naturales.

Allí es donde se vuelve protagonista el Gas Natural, en tanto constituye como el energético disponible más amigable con el ambiente en comparación con el petróleo y el carbón. El estudio “Transición a Gas: Una Contribución en el Camino a la Sostenibilidad”, de Schneider Electric han indicado al respecto que:

*Una transición al gas en los próximos 10 a 15 años reduciría la producción global de CO<sub>2</sub> de un 25%, todo mientras complementa las labores de generación de energía renovable. Comparado con el carbón, el gas natural reduce las emisiones de CO<sub>2</sub> en ~60%, de Óxido Nitroso (NOx) por un 80%, y casi no produce Dióxido de Azufre (SO<sub>2</sub>) o mercurio. La sostenibilidad también considera otros factores, como el uso de los recursos naturales. En este caso, el gas natural es una alternativa que consume de 40-60% menos de agua que el carbón.<sup>2</sup>*

De acuerdo con el informe el gas Natural en el Nuevo Mundo Energético elaborado por el científico y analista político Vaclav Smil y la fundación Naturgy, se calcula que con las reservas de gas natural que se conocen hoy en día pueden garantizarse **entre 48 y 65 años de consumo**. Además, el avance de la tecnología permite encontrar nuevos yacimientos y explotar algunos más complicados como el caso de Colombia<sup>3</sup>.

El caso de Colombia tiene algunas particularidades; Estados Unidos y la Unión Europea tienen en promedio el 70% de sus emisiones de gases de efecto invernadero provenientes del sector energético; por su parte Colombia tiene solo el 30%, sumado por ejemplo a que los principales aportes a la emisión lo constituyen la agricultura, la ganadería y la deforestación, con más de 170 mil hectáreas deforestadas solo el año pasado.

El Hallazgo de Gorgon-2 sirvió como evidencia para comprobar la presencia de Gas Natural en aguas ultra profundas en el sur del Caribe colombiano, y podría generar reservas que aseguren la sostenibilidad energética del país con el gas como energía puente que sirva no solo para las intermitencias que pueden generar factores como el clima en la sostenibilidad de las renovables, y como garantía para cubrir la demanda industrial y residencial que será creciente con la media de crecimiento económico y demográfico del país en las últimas décadas.

Y es que el ICPP en su estudio fuentes de energía renovables y mitigación del cambio climático

<sup>1</sup> <https://www.dw.com/es/parlamento-europeo-aprueba-que-energ%C3%ADa-nuclear-y-gas-se-consideren-verdes/a-62381134>

<sup>2</sup> [https://go.schneider-electric.com/WW\\_202207\\_Gas-Transition\\_SF-LP.html?source=Advertising-Online&Detail=Gas-Transition\\_WW](https://go.schneider-electric.com/WW_202207_Gas-Transition_SF-LP.html?source=Advertising-Online&Detail=Gas-Transition_WW)

<sup>3</sup> [http://fundacionnaturgy.org/wp-content/uploads/woocommerce\\_uploads/2021/11/el-gas-natural-en-el-nuevo-mundo-energetico.pdf](http://fundacionnaturgy.org/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2021/11/el-gas-natural-en-el-nuevo-mundo-energetico.pdf)

resumen para responsables de políticas ha indicado que, en los países en desarrollo, el acceso a la energía es un desafío importante y los indicadores de fiabilidad de los servicios de infraestructuras muestran que, se requeriría por ejemplo que las industrias lleguen a obtener su propia generación. Por lo tanto, en muchos países en desarrollo se vincula específicamente el acceso a la energía con las cuestiones relativas a la seguridad, al ampliar la definición de seguridad energética mediante la aplicación de los conceptos de estabilidad y fiabilidad del suministro local<sup>4</sup>.

Incluso en 2050, año en el que Colombia debería de acuerdo con sus compromisos internacionales abandonar el uso de combustibles fósiles, se requerirá acceder a este tipo de energía para garantizar la sostenibilidad energética; asuntos como la flota de transporte de carga, los hornos industriales y la intermitencia de la energía solar, eólica e incluso hidroeléctrica impedirán que países como Colombia migren definitivamente en ese plazo al uso de energías renovables en su totalidad, como lo han mencionado algunos sectores.

No existe hoy un sector productivo, político o social que se oponga a la protección de los recursos naturales, y por el contrario, se ha trazado esa como la meta definitiva en la consolidación de economías sostenibles en el largo plazo, sin embargo, el proceso debe estar acompañado de energía suficiente y disponible para garantizar la autosuficiencia y la seguridad energética de la economía y en general de los ciudadanos.

El gas natural seguirá siendo determinante en virtud no solamente de sus características, que le otorgan la capacidad de generar impactos menos nocivos a los recursos naturales, sino además de su disponibilidad actual, y la garantía que genera respecto de la dinamización de las actividades industriales y económicas en general, además del uso que hoy le dan más de 10 millones de hogares en el país; convirtiéndolo en un energético sostenible para asegurar la anhelada transición energética sin comprometer la soberanía y autosuficiencia histórica de la nación en esta materia.

### 3. FUNDAMENTO JURÍDICO

El presente proyecto de Ley es de gran importancia teniendo en cuenta que el gas natural es un servicio público domiciliario esencial, según lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones, artículo 1° que reza lo siguiente:

**Artículo 1°. *Ámbito de aplicación de la ley.*** Esta ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural\*; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta ley.

La connotación de servicio público esencial se concluye a partir del artículo 4° de la misma ley en la cual se establece:

**Artículo 4°. *Servicios públicos esenciales.*** Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia,

*todos los servicios públicos, de que trata la presente Ley, se considerarán servicios públicos esenciales.*

La jurisprudencia además, ha resaltado la importancia de los servicios públicos domiciliarios al ser inherentes a la finalidad del estado social de derecho colombiano, al respecto en la Sentencia C-633 de 2000, Corte Constitucional resalta la importancia de los servicios públicos esenciales: “En tales circunstancias, es evidente que los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, larga distancia nacional e internacional, **gas combustible**, contribuyen al logro de los mencionados cometidos sociales, y a la realización efectiva de ciertos derechos fundamentales de las personas” (negrilla fuera de texto).

El desarrollo de este proyecto de Ley en el cual se posiciona al gas como energético clave para mantener la seguridad energética en medio de la transición energética va en concordancia con las normas jurídicas, legislación anterior y reglamentación del sector.

El Decreto 1073 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía establece la obligación de la priorización de atención a la demanda nacional de la siguiente manera:

**Artículo 2.2.2.2.15. *Obligación de atención prioritaria.*** Los productores, los comercializadores, los transportadores atenderán de manera prioritaria la demanda de gas para consumo interno. Para este efecto deberán sujetarse a las disposiciones que expida el MME en aplicación del parágrafo 1° del artículo 2.2.2.2.38. de este Decreto.

En la Ley 2099 de 2021, Por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones, se crea el Fondo Único de Soluciones Energéticas: Fonenergía, el demuestra la importancia que tiene el desarrollo de políticas públicas que garanticen el suministro del gas natural en el país.

**Artículo 41. *Fondo Único de Soluciones Energéticas, Fonenergía.*** Créase el Fondo Único de Soluciones Energéticas, Fonenergía, como un patrimonio autónomo que será constituido por el Ministerio de Minas y Energía ...

*El objeto del Fondo Único de Soluciones Energéticas, Fonenergía, será la coordinación, articulación y focalización de las diferentes fuentes de recursos para financiar y realizar planes, proyectos y programas de mejora de calidad en el servicio, expansión de la cobertura energética y normalización de redes a través de soluciones de energía eléctrica y gas combustible con criterios de sostenibilidad ambiental y progreso social, bajo esquemas de servicio público domiciliario o diferentes a este.* (negrilla fuera de texto).

Por medio de la Ley 2128 de 2021, el Congreso estableció la obligación para el Gobierno nacional de garantizar la confiabilidad en el suministro del gas natural:

**Artículo 3°. *Abastecimiento y oferta nacional de gas combustible.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas, dictará normas que garanticen el abastecimiento y la confiabilidad en el suministro de gas combustible en el mercado, como eje de la transición energética. Para efectos de incrementar la oferta, establecerá mecanismos que viabilicen y promuevan la producción nacional,

<sup>4</sup> Informe del Grupo de trabajo III del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.



siguiendo criterios de eficiencia, seguridad energética y responsabilidad ambiental. Para ello tendrá en cuenta la implementación de nuevas tecnologías e infraestructura disponibles que garanticen la protección del medio ambiente ...

Asimismo, se ha establecido que el gas natural es un energético que contribuye en el logro de las metas del país en materia de mitigación para el logro de las metas país en materia de mitigación. Así es como en la Ley 2169 de 2021, Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones, se prevé que el gas puede contribuir en la conversión hacia energías más limpias:

**Artículo 8°. Medidas del Sector Minas y Energía.** El Ministerio de Minas y Energía y las entidades nacionales y territoriales, en el marco de sus competencias, deberán incorporar en los instrumentos sectoriales de planificación existentes y futuros, acciones orientadas a alcanzar las metas país en materia de mitigación, así como a garantizar las condiciones habilitantes para la implementación y avance en la consolidación de las siguientes medidas mínimas:

1. Acciones de eficiencia energética en la cadena de la energía eléctrica, hidrocarburos y minería, con metas y estrategias para la mejora energética, reducción de emisiones y cuantificación de los co-beneficios asociados. ...

5. Para estimular la conversión de carbón a energías más limpias, los agentes de las cadenas de energía eléctrica y gas combustible podrán viabilizar nuevos proyectos o ampliaciones que impliquen el aumento de la demanda. (negrilla fuera de texto).

**4. IMPACTO FISCAL**

Con el fin de dar cumplimiento al artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se deja constancia que la iniciativa legislativa no plantea un gasto adicional o una reducción de ingresos, por lo que no se hace necesario el concepto previo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**5. CONFLICTO DE INTERÉS**

De acuerdo a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, los autores de esta iniciativa legislativa no evidencian motivos que puedan llegar a consolidar un conflicto de interés, ya que se trata de una Ley de carácter general y abstracto.

Sin embargo, como ha sido estipulado en el artículo 1° de la mencionada Ley, se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias<sup>5</sup>:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta. o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de

carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta. o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

De los Honorables Congresistas,

Autores,

*Paola Holguín Moreno*  
 PAOLA HOLGUÍN MORENO  
 Senadora de la República

*Hernán Cadauid*  
 HERNÁN CADAVID  
 Representante a la Cámara

Coautores  
*Monica Acosta*

*Juan Espinal*  
 JUAN ESPINAL  
 Representante a la Cámara

*Oscar Villamizar*  
 OSCAR VILLAMIZAR  
 Representante a la Cámara

*Juan Felipe Corzo*

*Togeth A. Schemel*

*Christian Gaitan*  
 CHRISTIAN GAITAN  
 REP. CÁMARA

*Marcos Castellano*

*Andrés Forero*

*Leonor Palencia*

*Leonor Palencia*

<b>SECRETARÍA GENERAL</b>	
El día <u>21</u> de <u>Septiembre</u> del año <u>2022</u>	
Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley <u>X</u> Acto Legislativo _____	
No. <u>206</u> Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por <u>HR. Juan F. Espinal</u>	
<u>HS Paola Holguin, HR Hernan Cadauid</u>	
<u>HR Oscar Villamizar y otros -H.R.R.</u>	
<b>SECRETARIO GENERAL</b>	

<sup>5</sup> Ley 2003 de 2019, artículo 1°.



**C O N T E N I D O**

Gaceta número 1160 - Jueves, 29 septiembre de 2022

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO**

Proyecto de Acto Legislativo número 204 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia; se implementa en la educación superior - universidades públicas la matrícula de gratuidad, como política pública en educación, y se dictan otras disposiciones..... 1

**PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA**

Proyecto de Ley Estatutaria Número 201 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establecen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales, se crea el Sistema Integral de Rendición de Cuentas y Transparencia del Congreso de la República, y se dictan otras disposiciones..... 15

Proyecto de Ley número 203 de 2022 Cámara, por medio del cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 30 años del departamento del Guaviare, se exalta su riqueza natural y se dictan otras disposiciones..... 26

Proyecto de ley número 206 de 2022 Cámara, por medio del cual se declara el Gas Natural como energía verde y se dictan otras disposiciones..... 31