



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - Nº 573

Bogotá, D. C., martes, 14 de mayo de 2024

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 174 DE 2023 SENADO, 401 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se promueve la competencia justa  
en el sector financiero y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 7 de mayo de 2024.

Doctor

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA

Secretario

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado del Congreso de Colombia

Ciudad

Asunto: **Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley número 174 de 2023 Senado, 401 de 2023 Cámara, por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones.**

Cordial saludo,

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Senado, me permito rendir **Informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de Ley número 174 de 2023 Senado, 401 de 2023 Cámara, por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones.**

La presente ponencia se desarrollará en el siguiente orden:

- I. Objeto
- II. Antecedentes del Proyecto de Ley
- III. Consideraciones del autor

- IV. Consideraciones del ponente
- V. Pliego de modificaciones
- VI. Proposición final del informe de ponencia
- VII. Texto propuesto para primer debate.

Atentamente,

SONIA SHIRLEY BERNAL SÁNCHEZ  
Senadora del Congreso de Colombia - Ponente

### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DEL SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 174 DE 2023 SENADO, 401 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se promueve la competencia  
justa en el sector financiero y se dictan otras  
disposiciones.*

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera Constitucional del Senado de la República, me permito rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley de la referencia, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

#### I. OBJETO

Promover condiciones de libertad y competencia justa para los establecimientos de crédito, permitiendo que todos puedan ofrecer sus servicios a las entidades territoriales y a las entidades descentralizadas del orden territorial para invertir sus recursos de excedentes de liquidez.

El Proyecto de Ley consta de cinco (5) artículos incluida la vigencia y las derogatorias.

## II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El 19 de abril de 2023 el honorable Representante *Alejandro Toro*, radicó el **Proyecto de Ley**, por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones, en compañía de los honorables Senadores *Álex Xavier Flórez Hernández*, *Gloria Inés Flórez Schneider* y *Yuly Esmeralda Hernández Silva*, y los honorables Representantes *John Jairo González Agudelo*, *Heráclito Landinez Suárez*, *Mary Anne Andrea Perdomo Gutiérrez* y *Carmen Felisa Ramírez Boscán*. Este fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 390 de 2023.

El Proyecto de Ley fue remitido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, quienes, a su vez, notificaron y solicitaron se realizara ponencia de la iniciativa, designando para el efecto a los honorables Representantes *José Alberto Tejada Echeverri*, *Óscar Darío Pérez Pineda*, *Wilder Iberson Escobar Ortiz* y *Wadith Alberto Manzur Imbett*.

La ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley fue radicada ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el 30 de mayo de 2023, la cual fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 579 de 2023. Posteriormente, el martes 20 de julio de 2023, en sesión de la comisión en mención, fue aprobada en Primer Debate y sin modificaciones la ponencia del **Proyecto de Ley**, por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones.

Por otra parte, el 15 de agosto de 2023 se radicó ante la Secretaría de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes la Ponencia Positiva para Segundo Debate, la cual fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 1112 de 2023.

En Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del 26 de septiembre de 2023, fue aprobado en Segundo Debate con modificaciones el Texto Definitivo del **Proyecto de Ley número 174 de 2023 Senado, 401 de 2023 Cámara**, por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones. Esto con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal y reglamentario, de conformidad con lo establecido en el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992.

Posteriormente, fue remitido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, quienes, a través de comunicación con fecha del 8 de noviembre de 2023, notificó y solicitó que se realizará ponencia para Primer Debate, designando al honorable Senador *Carlos Alberto Benavides Mora* como ponente.

El 5 de marzo de 2024 fue discutido y aprobado el Proyecto de Ley en la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, con ponencia publicada en la **Gaceta del Congreso** número 1757 del 2023.

El 23 de abril de 2024 la Secretaría de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República designó como ponente del Proyecto de Ley para segundo debate a la honorable Senadora *Sonia Shirley Bernal Sánchez*.

Con base en lo anterior y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir ponencia para segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República.

## III. CONSIDERACIONES DEL AUTOR

Como consideraciones del autor se presenta la exposición de motivos del proyecto de ley radicado ante el Congreso de la República, en la cual se indicó (*sic*):

*“Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente Proyecto de Ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en siete (7) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) objeto del proyecto de ley, (2) marco normativo, (3) justificación del proyecto, (4) impacto fiscal, (5) descripción del proyecto, (6) conflicto de interés y (7) consideraciones finales.*

### I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

*El objeto del proyecto de ley es brindar condiciones de igualdad y libertad de competencia a todas las entidades del sector financiero y de esta manera ampliar el rango de instituciones en las cuales las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial puedan invertir sus excedentes de liquidez, teniendo en cuenta que actualmente pueden hacerlo en títulos de tesorería del mercado primario ante la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional o en el mercado secundario en condiciones de mercado, o en certificados de depósitos a término, depósitos a cuenta corriente, de ahorro o a término en condiciones de mercado en establecimientos bancarios o en las entidades con regímenes especiales contempladas en la parte décima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.*

*En este sentido, lo que se busca con el proyecto de ley es brindar condiciones de igualdad y libertad de competencia a todas las entidades del sector financiero y ampliar el rango de organizaciones en las que las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial pueden invertir sus excedentes de liquidez, para que no sean exclusivamente establecimientos bancarios sino cualquier entidad vigilada por la Superintendencia Financiera que cumpla con los requisitos establecidos por la ley.*

*De esta manera, mejorar las capacidades de otorgamiento de crédito que puedan tener las organizaciones no bancarias vigiladas por la Superintendencia Financiera que, al tener acceso a una mayor cantidad de recursos, pueden a su vez generar productos financieros para una mayor población de escasos recursos, que de esta manera no deberán recurrir al llamado “gota a gota” como forma de acceso a crédito, ofreciendo así mayores garantías y facilidad de acceso a productos y*

servicios a todos los consumidores financieros, lo que redundará en beneficios para la economía sectorial y nacional.”

## II. MARCO NORMATIVO

### Constitución Política de Colombia

Respecto al manejo de los recursos por parte de las entidades territoriales, el artículo 287 de la C.P. dice lo siguiente:

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía en la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

El numeral 3 indica que las entidades territoriales tienen derecho sobre la administración de sus recursos, lo que incluye los excedentes de liquidez.

Se debe mencionar; también, el artículo 333 sobre la actividad económica en el país

Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Y, el artículo 335 sobre el sistema financiero.

Artículo 335. Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito.

Por su parte los artículos 1º. y 2º. del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Ley 663 de 1993 establecen la estructura del sistema financiero en Colombia, dejando claro la multiplicidad de actores que hacen parte del mismo.

Artículo 1º. Estructura general. El sistema financiero y asegurador se encuentra conformado de la siguiente manera:

- a) Establecimientos de crédito.
- b) Sociedades de servicios financieros.
- c) Sociedades de capitalización.
- d) Entidades aseguradoras.
- e) Intermediarios de seguros y reaseguros.

### Artículo 2º. Establecimientos de crédito.

1. Establecimientos de crédito. Los establecimientos de crédito comprenden las siguientes clases de instituciones financieras: establecimientos bancarios, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, compañías de financiamiento comercial y cooperativas financieras.

### Ley 819 de 2013

La Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia y se dictan otras disposiciones, establece en su artículo 17 que los excedentes transitorios de liquidez de las entidades territoriales deberán ser invertidos en Títulos de Deuda Pública Interna de la Nación o en títulos que cuenten con una alta calificación de riesgo crediticio o que sean depositados en entidades financieras calificadas como de bajo riesgo crediticio.

### Decreto número 1525 de 2008:

Estipula en el artículo 49 que los excedentes de liquidez de las entidades territoriales y de las entidades descentralizadas del orden territorial podrán ser invertidos en títulos de tesorería del mercado primario ante la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional o en el mercado secundario en condiciones de mercado, o en certificados de depósitos a término, depósitos a cuenta corriente, de ahorro o a término en condiciones de mercado en establecimientos bancarios vigilados por la Superintendencia Financiera o en las entidades con regímenes especiales contempladas en la parte décima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

El parágrafo primero del artículo 49 establece que los establecimientos bancarios deberán contar con las siguientes calificaciones de riesgo para poder recibir los recursos de inversión:

- Para el caso de las inversiones con un plazo igual o inferior a un (1) año, deberán contar con una calificación vigente correspondiente a la máxima categoría para el corto plazo de acuerdo a las escalas usadas por las sociedades calificadoras de riesgo, y como mínimo con la segunda mejor calificación vigente para el largo plazo usada por las calificadoras de riesgo.
- Para el caso de las inversiones con un plazo superior a un (1) año, el establecimiento bancario deberá contar con la máxima calificación vigente para el largo plazo y la máxima calificación vigente para el corto plazo.

De acuerdo a lo establecido en el parágrafo, cuando se trate de inversiones iguales o inferiores a un año los establecimientos bancarios deberán contar con una calificación vigente de grado BRC I+, FI+, VRI+ o su equivalente para el corto plazo y de grado AA para el largo plazo. Cuando sean inversiones superiores a un año, la calificación vigente para el largo deberá ser de grado AAA. y para el corto plazo de BRC I+, FI+, VRI+

El Decreto, además, define en su artículo 55 a los excedentes de liquidez como “[...] todos aquellos recursos que de manera inmediata no se destinen al desarrollo de las actividades que constituye el objeto de las entidades a que se refieren los mencionados capítulos”, esto es, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial. Así, se entiende que los excedentes de liquidez son los recursos con los que dispone la entidad y que no están siendo utilizados para cumplir con la misionalidad de la entidad.

#### **Decreto número 1068 de 2015**

Es el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, el cual compila toda la normativa que rige el sector. El artículo 2.3.3.5.1 *ibídem* estipula que, en función de lo establecido por el artículo 17 de la Ley 819 de 2013, las inversiones que podrán hacer las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial con los excedentes de liquidez, podrán ser en títulos de tesorería del mercado primario ante la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional o en el mercado secundario en condiciones de mercado, o en certificados de depósitos a término, depósitos a cuenta corriente, de ahorro o a término en condiciones de mercado en establecimientos bancarios vigilados por la Superintendencia Financiera o en las entidades con regímenes especiales contempladas en la parte décima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

En el parágrafo primero del artículo 2.3.3.5.1 establece los requisitos que deben cumplir los establecimientos bancarios vigilados por la Superintendencia Financiera.

Al revisar el marco normativo es posible identificar que la Ley 819 de 2003, frente a la inversión de los excedentes de liquidez que pueden hacer los entes territoriales, se hace referencia a entidades financieras, sin limitar estas operaciones a entidades bancarias; en este sentido, el proyecto de ley busca generar disposiciones acordes y coherentes con el marco normativo vigente, además de brindar las mismas condiciones de igualdad y libertad de competencia a todas las entidades del sector financiero

Por último, la Ley 155 de 1959 “Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas”, la Ley 1340 de 2009 “Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia” y las disposiciones constitucionales de los artículos 88 y 333, establecen el marco de la libre competencia económica en

nuestro país, lo que genera igualdad de condiciones para el sector económico, democracia, bienestar para el consumidor, mayor variedad de servicios y productos y mejores precios u ofertas, mayor eficiencia y productividad, lo que indefectiblemente se traduce en un mayor desarrollo económico para nuestro país.

### **III. JUSTIFICACIÓN**

En cumplimiento de las disposiciones constitucionales es clara la necesidad de brindar condiciones de igualdad y libertad de competencia a todas las entidades del sector financiero, lo que deriva en la ampliación de la de organizaciones financieras en las que las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial puedan invertir sus excedentes de liquidez se ve fundamentada en dos motivos principales:

Primero, en el principio de la libre competencia como uno de los principios rectores de la economía colombiana, toda vez que condiciones de igualdad en la competencia derivan en bienestar para los consumidores, para el sector económico y en general impulsa un mayor desarrollo económico a nivel nacional.

En este sentido al limitar la oferta de productos financieros al sector público a un solo tipo de organización vigilada por la Superintendencia Financiera como lo son los establecimientos bancarios, se está impidiendo que otras organizaciones vigiladas por la misma Superintendencia Financiera puedan competir con sus productos y servicios ante los entes territoriales que decidan invertir sus excedentes de liquidez, sin considerar que las demás entidades financieras también pueden cumplir con los mismos requisitos de clasificación exigidos a los establecimientos bancarios.

Segundo, porque teniendo en cuenta que existen dentro de las organizaciones vigiladas por la Superintendencia Financiera algunas cuyo modelo empresarial está sustentado en el acceso a productos de ahorro y crédito a personas de escasos recursos, permitir que todas las entidades financieras puedan ofrecer sus servicios y productos en igualdad de condiciones posibilitará que puedan acceder a los recursos provenientes de los excedentes de liquidez de las entidades territoriales, lo que puede contribuir a generar una solución efectiva al problema del llamado “gota a gota”, esto es, créditos ilegales realizados por organizaciones criminales que cobran una altísima tasa de interés y ejercen amenazas y violencia ante la imposibilidad de pago de quienes han solicitado el préstamo.

El “gota a gota”, tipificado en el artículo 335 del Código Penal como el delito de usura, corresponde a una actividad criminal en la que se generan préstamos informales con tasas de interés entre el 10% y el 30% mensual, generalmente a microempresarios y personas de escasos recursos.

Si bien no existe una información precisa de cuántas personas tienen un crédito por medio del

“gota a gota”, de acuerdo a una investigación realizada en el 2019 por la Universidad Central<sup>1</sup>, el movimiento diario de dinero por causa del gota a gota puede ser de hasta \$2.800 millones. Además, de acuerdo al estudio, los departamentos en los que mayor cantidad de créditos ilegales se presentaron fueron: Antioquia (10.37%), Nariño (8,41%), Cundinamarca (7,23%), Boyacá (7,09%) y Valle del Cauca (6%).

Connectas, plataforma periodística de Latinoamérica, realizó en alianza con el Diario El País de Cali una extensa investigación sobre el fenómeno del “gota a gota” en Colombia y el resto del continente<sup>2</sup>. De acuerdo al trabajo periodístico realizado, afirman que en el país los créditos informales normalmente oscilan entre \$100.000 y \$2.000.000 de pesos, siendo los principales acreedores vendedores ambulantes, amas de casa, transportistas y pequeños comerciantes.

Es, además, un negocio controlado principalmente por grupos criminales herederos de los carteles del narcotráfico de los 90 e inicios de los 2000, como el Clan del Golfo y “Los Caparrapos”, puesto que se presenta como un mecanismo para el lavado de activo, al ser invertido el dinero prestado en negocios legítimos.

Por otra parte, el DANE reportó en su Encuesta de Micronegocios del 2022 que entre el 2019 y el 2021 el “gota a gota” pasó de ser la fuente de crédito del 13,9% de los micronegocios del país al 24,4%, mientras que las instituciones financieras reguladas disminuyeron del 72,2% al 52,8%<sup>3</sup>.

Por un lado, queda claro que uno de los impactos más nocivos de la pandemia para los micronegocios del país fue que los obligó a recurrir al “gota a gota” como vía de acceso a crédito teniendo en cuenta la afectación en sus actividades que implicó la cuarentena. Por otra parte, que, en un contexto de reactivación económica, en el cual las microempresas ven dificultado el acceso a crédito en entidades bancarias al ser considerados como sujetos de alto riesgo, es necesario fortalecer otras entidades financieras reguladas por la Superintendencia Financiera cuyo objeto y misionalidad están en línea con ofrecer posibilidades de financiación a personas que no califican para los productos financieros de la banca tradicional.

Uno de los principales objetivos consiste en mejorar las posibilidades de competencia de instituciones financieras no bancarias, teniendo en cuenta que estas ofrecen productos de crédito y ahorro a personas y micronegocios que por su

situación de vulnerabilidad económica no pueden tener acceso a los productos de la banca tradicional.

Es necesario traer a colación el documento técnico presentado por la Auditoría General de la República sobre la ejecución presupuestal y manejo de excedentes de liquidez a diciembre 31 de 2017<sup>5</sup>. De acuerdo a la AGR, para la vigencia 2017, los excedentes de liquidez de las entidades territoriales fueron de \$22.286.377,44 millones, es decir, aproximadamente \$22,29 billones de pesos. La distribución de la inversión de dichos recursos se dio de la siguiente forma:

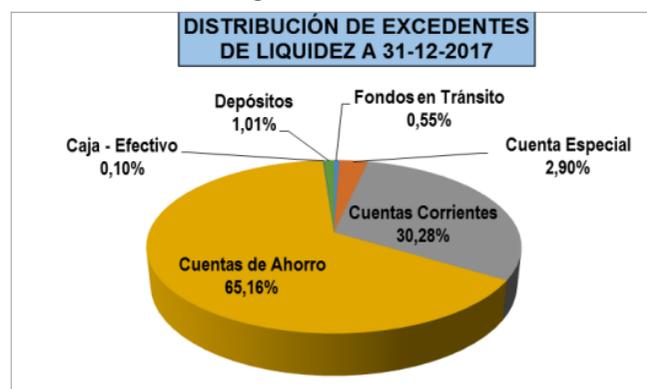
TABLA 7 ENTIDADES TERRITORIALES SALDOS EN CUENTA CONTABLE DE EFECTIVO A 31/12/2017

CODIGO CONTABLE	CUENTAS	ENTIDAD TERRITORIAL		TOTAL	% PART.
		Departamentos	Municipios		
1.1.05	Caja	\$3.368,61	\$19.641,26	\$23.010,19	0,10%
1.1.10.05	Cuentas Corrientes	\$2.721.525,53	\$4.027.274,57	\$6.748.800,10	30,28%
1.1.10.08	Cuentas de ahorro	\$5.376.805,08	\$9.144.590,50	\$14.521.395,58	65,16%
1.1.10.08	CDT	\$2.322,25	\$55.423,96	\$57.746,21	0,26%
1.1.10.09	Depósitos Simples	\$0,00	\$2.365,29	\$2.365,29	0,01%
1.1.10.11	Depósitos en el Exterior	\$5.072,43	\$0,00	\$5.072,43	0,02%
1.1.10.12	Depósitos Remunerados	\$0,00	\$28.063,45	\$28.063,45	0,13%
1.1.10.13	Depósitos para Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso	\$0,00	\$42.065,05	\$42.065,05	0,19%
1.1.10.15	Cuenta Especial	\$313.466,02	\$332.390,69	\$645.856,71	2,90%
1.1.10.90	Otros Depósitos en Instituciones Financieras	\$8.575,54	\$80.412,82	\$88.988,37	0,40%
1.1.20	Fondos en Tránsito	\$85.403,28	\$37.610,33	\$123.013,61	0,55%
1.1	TOTAL EFECTIVO	\$8.516.538,74	\$13.769.838,70	\$22.286.377,44	100,00%

Fuente: Contaduría General de la Nación - Sistema CHIP - Saldos y Movimientos 31/12/2017 - Cuenta Efectivo

Es posible observar que el 95,44% de las inversiones de los excedentes de liquidez se encontraron en cuentas corrientes (30,28%) y cuentas de ahorro (65,16%), es decir, aproximadamente \$21.270 billones de pesos de excedentes de liquidez de las entidades territoriales fueron invertidos en productos financieros de establecimientos bancarios tal como lo estipula el marco normativo vigente.

Los municipios del país tuvieron para la vigencia 2017 depositados entre cuentas de ahorro y cuentas corriente un total de \$13.171.865,08 millones, para un total en efectivo de \$13.769.838,70 millones, distribuidos de la siguiente manera:



Fuente: Contaduría General de la Nación - Sistema CHIP - Saldo y Movimientos 31/12/2017

Con el objetivo de contar con cifras actualizadas, se le solicitó al Ministerio de Hacienda, a la Contaduría General de Nación y a la Auditoría General de la Nación un reporte con las inversiones de los excedentes de liquidez de las entidades territoriales para los años 2020, 2021 y 2022.

La subdirección de apoyo al saneamiento fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público otorgó la información correspondiente al año 2020, sobre la colocación de los excedentes de liquidez de los departamentos y las 20 ciudades

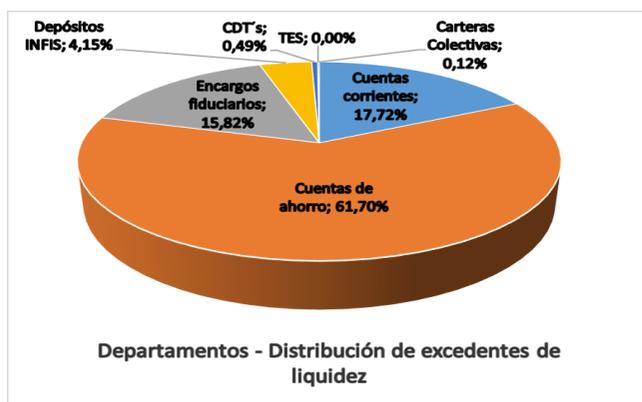
<sup>5</sup> [https://www.auditoria.gov.co/documents/20123/167695/AGRest18-Manejo\\_recursos\\_publicos\\_en\\_tesoreria.pdf/595497bd-8218-d8d6-c829-b42a32584880?t=1563571680307](https://www.auditoria.gov.co/documents/20123/167695/AGRest18-Manejo_recursos_publicos_en_tesoreria.pdf/595497bd-8218-d8d6-c829-b42a32584880?t=1563571680307)

<sup>1</sup> <https://conexioncapital.co/prestamos-gota-a-gota-mueven-2800-millones-dia-colombia/>  
<sup>2</sup> <https://www.connectas.org/especiales/gota-gota-america-latina/index.html>  
<sup>3</sup> <https://forbes.co/2022/06/09/editors-picks/el-drama-del-gota-a-gota-un-arma-de-doble-filo>  
<sup>4</sup> <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/gota-a-gota-es-casi-el-25-del-credito-entre-microempresas-565190>

(capitales y no capitales) con mayor cantidad de excedentes de liquidez. Se debe anotar que, en el caso de los departamentos, el Ministerio afirmó contar con información reportada por 19 de los 32 departamentos.

Así, la inversión de los excedentes de liquidez de los departamentos fue la siguiente:

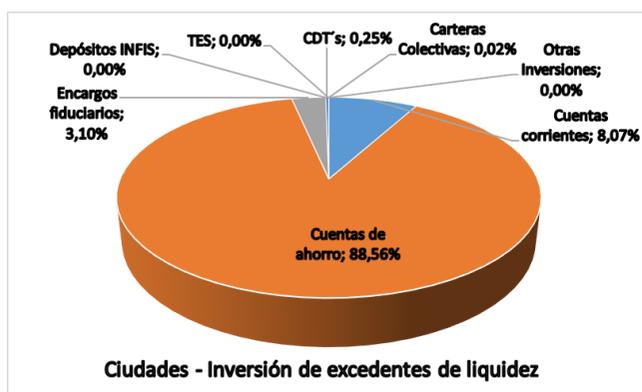
Departamentos - Inversión de excedentes de liquidez 2020		
Tipo de inversión	Recursos	%
Cuentas corrientes	\$ 988.348.655.420,37	17,72%
Cuentas de ahorro	\$ 3.441.028.765.259,68	61,70%
Encargos fiduciarios	\$ 882.044.944.666,59	15,82%
Depósitos INFIS	\$ 231.370.172.551,00	4,15%
CDT's	\$ 27.057.235.065,21	0,49%
TES	\$ -	0,00%
Carteras Colectivas	\$ 6.965.714.802,00	0,12%
Total	\$ 5.576.815.487.764,85	100,00%



Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Hacienda.

Para las 20 ciudades con mayor cantidad de excedentes de liquidez, la inversión se dio de la siguiente manera:

Ciudades - Inversión de excedentes de liquidez		
Tipo de inversión	Recursos	%
Cuentas corrientes	\$ 639.756.876.059,88	8,07%
Cuentas de ahorro	\$ 7.016.262.689.464,58	88,56%
Encargos fiduciarios	\$ 245.676.622.110,74	3,10%
Depósitos INFIS	\$ 178.426.896,00	0,00%
CDT's	\$ 19.474.628.936,00	0,25%
TES	\$ -	0,00%
Carteras Colectivas	\$ 1.373.228.040,84	0,02%
Otras Inversiones	\$ 141.237.000,00	0,00%
Total	\$ 7.283.106.832.448,16	100,00%



Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Hacienda.

La información dada por la Auditoría General de la República para el año 2017, así como la información proporcionada por el Ministerio de Hacienda para el año 2020, demuestra que las

entidades territoriales, en especial los municipios, realizan la mayoría de inversiones de los excedentes de liquidez en productos financieros de establecimientos bancarios, que tal como está establecido actualmente en el marco normativo para la materia.

Llama la atención que los dos productos en los se deposita la mayor cantidad de excedentes de liquidez, tanto departamentos como ciudades, son las cuentas de ahorro y las cuentas corrientes. En el 2017, los excedentes de liquidez en cuentas de ahorro y cuentas corrientes corresponden al 95.44% del total de recursos. En el año 2020, en los departamentos, se colocó en estos dos tipos de productos el 79.42% del total de recursos, equivalentes a aproximadamente \$4.43 billones de pesos. Para el caso de las 2º. ciudades con mayor cantidad de excedentes de liquidez en el 2020, entre cuentas corrientes y cuentas de ahorro se depositó el 96.63% de los recursos.

Estas estadísticas demuestran que las entidades territoriales tienen como opción predilecta para la colocación de los excedentes de liquidez dos productos que pueden ser manejados por otros actores del sistema financiero además de los establecimientos bancarios. Por esta razón, con la iniciativa legislativa se busca que las entidades financieras que ofrezcan dichos productos (además de los otros estipulados por el Decreto número 1068 de 2015) puedan competir en igualdad con los establecimientos bancarios, cumpliendo siempre con las mismas condiciones exigidas a los bancos.

Es además notorio que la colocación de excedentes de liquidez en TES, títulos de deuda pública emitidos por el Banco de la República, y en depósitos de los diferentes Institutos de Fomento y Desarrollo que cumplen con las condiciones exigidas por la ley es mínima. En el caso de los TES, es nula, puesto que para 2020 ni los departamentos ni las 20 ciudades con mayor cantidad de estos recursos los habían invertido en TES.

Teniendo en cuenta entonces que las entidades territoriales hacen uso de los productos del sistema financiero para colocar los excedentes de liquidez, por sobre las otras opciones dispuestas en el marco normativo vigente, no tiene sentido mantener una restricción a la libre competencia donde sólo se permite que los bancos ofrezcan sus productos a los entes territoriales aun cuando dentro del sistema financiero existe una múltiple cantidad de actores que pueden cumplir con las condiciones de aseguramiento del riesgo establecidas en el Decreto número 1068 de 2015 y que tienen dentro de su catálogo cuentas corrientes, cuentas de ahorro, CDT y demás.

En el ejercicio de presentación de esta iniciativa legislativa, se le solicitó concepto a la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos y la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales sobre la posibilidad de ampliar la cantidad de actores del sistema financiero que

podrían ofrecer productos financieros para la colocación de los excedentes de liquidez de las entidades territoriales.

A la fecha de radicación del proyecto de ley se recibió respuesta de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales y de la Federación Nacional de Departamentos. La primera, con respuesta del 21 de marzo de 2023, remitió un oficio del 2015 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en donde se responde la consulta del entonces Secretario de Hacienda del municipio de Aipe - Huila, sobre si una entidad territorial puede invertir recursos propios en un CDAT de una cooperativa financiera. La respuesta del Ministerio es que de acuerdo a la normativa vigente, especialmente el artículo 2.3.3.5.1 del Decreto número 1068 de 2015, los excedentes de liquidez sólo pueden ser colocados en establecimientos bancarios.

La Federación Nacional de Departamentos, con respuesta del 5 de abril de 2023, afirma lo siguiente:

“En cuanto al régimen de inversión previsto para las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas, consideramos que al tener los departamentos la posibilidad de invertir en diversas entidades financieras y diversificar su portafolio de inversiones, pueden mejorar los ingresos para la entidad. Adicionalmente, las condiciones previstas en cuanto a la calificación exigible para las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera, brindan una mayor seguridad en cuanto a la solidez y estabilidad de la entidad en la que se invierte, lo que permite también reducir el riesgo en la inversión de los excedentes de liquidez.”<sup>6</sup>

El concepto dado por la Federación Nacional de Departamentos da cuenta que, desde las entidades territoriales, al menos las departamentales, se considera que existe un beneficio en poder contar con un mayor rango de opciones para la inversión de los excedentes de liquidez, afirmando además que exigir las mismas condiciones que están actualmente estipuladas para los establecimientos bancarios da seguridad a la inversión.

Sumado a lo anterior, presentan las siguientes consideraciones sobre el régimen de inversión actual previsto en el marco normativo colombiano:

“No obstante lo anterior, es importante advertir que este régimen tiene algunas limitantes, pues no ofrece la oportunidad de crecimiento en la captación para los Institutos de Fomento y Desarrollo de las Entidades Territoriales ni para las entidades microfinancieras, dado que el régimen de inversión actual sólo permite invertir en establecimientos bancarios.”<sup>7</sup>

Así, el análisis dado por la Federación Nacional de Municipios va en línea con la problemática identificada en la presente exposición de motivos,

esto es, que el marco normativo actual respecto a la inversión de excedentes de liquidez de las entidades territoriales es restrictivo puesto que sólo estipula inversiones en establecimientos bancarios.

Por las razones establecidas, ampliar el rango de organizaciones financieras que puedan ser receptoras de estas inversiones, siempre y cuando cumplan con las mismas condiciones en términos de calificación de riesgo exigidas a los establecimientos bancarios, va en línea con el principio de libertad económica consagrado en nuestra Carta Magna al permitir a entidades financieras no bancarias competir con sus productos con los establecimientos bancarios.

Además, con el estímulo a la competencia dentro del sistema financiero, se posibilita que las instituciones que ofrecen opciones de crédito a la ciudadanía de bajos recursos, la cual no califica para recibir un préstamo por parte de un banco, puedan ampliar su alcance, mejorar sus condiciones y ser un apoyo fundamental para el financiamiento de iniciativas de la economía popular y solidaria.

La presente iniciativa está completamente alineada con los principios establecidos por el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia, el cual consigna que la libre competencia económica es un derecho y que el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias. Con el proyecto de ley, se cumple estos dos propósitos puesto que se establece una medida que va a permitir que entidades financieras puedan competir con la banca tradicional, puedan ofertar sus productos a las entidades territoriales para que estas decidan si desean invertir sus recursos en dichas entidades. Además, al hacer parte del sector financiero entidades que son formas de organizaciones solidarias, como las cooperativas financieras, se cumple con la disposición de que el Estado fortalecerá este tipo de organizaciones, recordando que la Ley 819 de 2003 establece en el artículo 17 que los excedentes de liquidez podrán ser invertidos en entidades financieras, lo que debería incluir a las cooperativas financieras y otras entidades financieras no bancarias.

#### IV. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 estipula que se debe explicitar en la exposición de motivos de toda iniciativa legislativa el impacto fiscal que esta pueda tener. Ahora bien, el presente proyecto de ley no genera costos fiscales al Presupuesto General de la Nación ni a los presupuestos de las entidades territoriales al no contener ninguna medida que implique la ordenanza de gastos.

Sin perjuicio de lo anterior, se trae a colación los dicho sobre la materia por la Corte Constitucional. La **Sentencia C-502 de 2007** expresó que los requisitos establecidos en el artículo se constituyen como instrumentos de racionalización de la actividad legislativa, pero que no pueden limitar el ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso de la República ni pueden otorgar un poder de veto al

<sup>6</sup> Federación Nacional de Departamentos. (2023). Oficio S2023001461 del 5 de abril de 2023.

<sup>7</sup> Ídem

*Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el trámite y aprobación de los proyectos de ley, pues ello vulneraría la autonomía del legislador y el principio de separación de las ramas del poder público. Así mismo, señaló que es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el principal responsable de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 7°. de la Ley 819 de 2003:*

*“Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7°. de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.”*

*“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el ministro de Hacienda”.*

#### **V. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO**

*El proyecto de ley está compuesto por cuatro artículos incluidos su objeto y vigencia, de la siguiente manera:*

*Artículo 1°. Establece como objeto de la ley la promoción de la competencia en libertad e igualdad de las entidades financieras.*

*Artículo 2°. Dispone que las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial podrán invertir sus excedentes de liquidez en productos financieros de cualquier entidad vigilada por la Superintendencia Financiera, bajo lo establecido en el artículo 2.3.3.5.1 del Decreto número 1068 de 2015.*

*Artículo 3°. Con el fin de asegurar el seguimiento, vigilancia y control de los recursos públicos, la Superintendencia Financiera hará una vigilancia especial de las inversiones de excedentes de liquidez*

*cuando se dé en entidades financieras diferentes a establecimientos bancarios*

*Artículo 4°. Establece la vigencia de la ley.*

#### **VI. CONFLICTO DE INTERÉS**

*El artículo 3°. de la Ley 2003 de 2019 establece la necesidad de incluir en la exposición de motivos de los proyectos de ley un acápite en el que se describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para los congresistas en la discusión y votación del proyecto.*

*En este sentido, se considera que las disposiciones que contiene el proyecto de ley podrían generar un conflicto de interés a los Honorables Representantes que pertenezcan a juntas directivas de entidades financieras o cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil hagan parte de juntas directivas de entidades financieras.*

*Se reconoce que los conflictos de interés son personales y es facultad de cada congresista evaluarlos.*

#### **VII. CONSIDERACIONES FINALES**

*En línea con disposiciones constitucionales sobre libre competencia, la presente iniciativa busca estimular la competencia en el sector financiero bajo los principios de libertad e igualdad, al ampliar el rango de entidades financieras en las que las entidades territoriales pueden invertir sus recursos.*

*Responde a una falta de armonización normativa entre la Ley 819 de 2003 o Ley Orgánica del Presupuesto y los decretos que reglamentan las disposiciones de la Ley; se identifica que mientras que el artículo 17 de la Ley 819 de 2003 determina que los excedentes de liquidez de las entidades territoriales podrán ser colocados en entidades financieras, los decretos que reglamentan la materia, compilados en el Decreto número 1068 de 2015 o Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, restringen las posibilidades de competencia de las entidades financieras al disponer que la inversión de excedentes de liquidez podrá hacerse únicamente en establecimientos bancarios.*

*Por tal razón, el proyecto de ley tiene como intención posibilitar la libre competencia en el sector financiero al permitir que cualquier entidad financiera que emita los productos financieros determinados por la Ley pueda ser considerada por las entidades territoriales para la colocación de sus excedentes de liquidez, dejando claro que será con los mismos requerimientos exigidos a los establecimientos bancarios.*

*Se considera que el estímulo a la competencia tendrá un impacto positivo en la ciudadanía, puesto que dentro del sector financiero existen entidades que ofrecen opciones de crédito a población de escasos recursos que normalmente no pueden acceder al sistema financiero a través de los bancos.*

*Así, al permitir que dichas entidades puedan competir por los recursos públicos, están podrán*

fortalecer su capacidad de oferta al público, llegando a una mayor cantidad de ciudadanos que necesitan acceso a crédito y que pueden considerar como opción recurrir a préstamos ilegales o “gota a gota”, práctica criminal que pone en riesgo a quienes se ven forzados a recurrir a ella por no poder obtener préstamos a través de bancos.”

#### IV. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

El proyecto de ley desarrolla el artículo 17 de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, en referencia a que los excedentes de liquidez de las entidades territoriales y de las entidades descentralizadas de orden territorial deberán ser invertidos en entidades financieras, mientras que en la reglamentación actual<sup>8</sup> lo restringe únicamente a establecimientos bancarios. Por lo anterior, esta ampliación posibilita que todas las entidades financieras que cumplan las mismas condiciones que se aplican actualmente a los establecimientos bancarios y de crédito, como

por ejemplo las cooperativas financieras, que están vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, puedan ser destino de los excedentes de liquidez de las entidades de orden territorial dando un marco de libre competencia y competencia justa en el sector financiero.

Este proyecto de ley permitirá a las entidades de orden territorial diversificar su portafolio de inversiones y a los establecimientos de crédito, diferentes a los establecimientos bancarios financieros, fortalecer su capacidad de oferta al público.

Por último, cito a la Confederación de Cooperativas de Colombia (CONFECOOP) en su “Propuesta desde el cooperativismo para el Gobierno nacional 2022-2026”:

“El fortalecimiento del sistema financiero cooperativo a nivel local y regional es fundamental para facilitar el acceso de pequeños y medianos productores agropecuarios, tenderos y mipymes al crédito productivo, así como para canalizar los desembolsos derivados de la banca de fomento pública.”<sup>9</sup>

#### V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto Aprobado en Primer Debate	Texto Propuesto para Segundo Debate	Comentario
por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones.	por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones.	Se mantiene igual
El Congreso de la República de Colombia	El Congreso de la República de Colombia	Se corrige la fórmula
<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley busca promover condiciones de libertad y competencia justa para los establecimientos de crédito, permitiendo que todas las instituciones financieras que los comprenden puedan ofrecer sus servicios a las entidades territoriales y a las entidades descentralizadas del orden territorial para invertir sus recursos de excedentes de liquidez.	<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley <del>busea promover</del> promueve condiciones de libertad y competencia justa para los establecimientos de crédito, permitiendo que todas las instituciones financieras que los comprenden puedan ofrecer sus servicios a las entidades territoriales y a las entidades descentralizadas del orden territorial para invertir sus recursos de excedentes de liquidez.	Se elimina el verbo buscar y se ajusta la redacción
<b>Artículo 2°. Inversión en excedentes de liquidez. Inversión en excedentes de liquidez.</b> Las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial con participación pública superior al cincuenta por ciento (50%), sin perjuicio de las demás inversiones autorizadas en la ley, deberán invertir sus excedentes de liquidez, así:  1. En Títulos de Tesorería (TES) Clase “B”, tasa fija o indexados a la UVR, del mercado primario directamente ante la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional o en el mercado secundario en condiciones de mercado y,  2. En certificados de depósitos a término, depósitos en cuenta corriente, de	<b>Artículo 2°. Inversión en de los excedentes de liquidez. <del>Inversión en excedentes de liquidez.</del></b> Las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial con participación pública superior al cincuenta por ciento (50%), sin perjuicio de las demás inversiones autorizadas en la ley, deberán invertir sus excedentes de liquidez, así:  1. En Títulos de Tesorería (TES) Clase “B”, tasa fija o indexados a la UVR, del mercado primario directamente ante la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional o en el mercado secundario en condiciones de mercado y,  2. En certificados de depósitos a término, depósitos en cuenta corriente, de	Se cambia la preposición “en” por la fórmula “de los”. Se corrige el texto duplicado. Se elimina el párrafo segundo sobre inversión de los excedentes de liquidez de regalías teniendo en cuenta el concepto enviado por el Ministerio de Hacienda. Se corrige la numeración del párrafo 3°. teniendo en cuenta la eliminación del párrafo 2°.

<sup>8</sup> Artículo 54 del Decreto 1525 de 2008, compilado en el artículo 2.3.3.5.1 del Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público 1068 de 2015.

<sup>9</sup> Confederación de Cooperativas de Colombia (CONFECOOP). (2023). Propuesta desde el cooperativismo para el Gobierno nacional 2022-2026. Disponible en: <https://confecoop.coop/publicaciones/lorem-ipsam-6-3/>

<p><b>Texto Aprobado en Primer Debate</b></p>	<p><b>Texto Propuesto para Segundo Debate</b></p>	<p><b>Comentario</b></p>
<p>ahorros o a término en condiciones de mercado en establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Para efectos de las inversiones en establecimientos de crédito de las que trata este artículo, estos deberán cumplir con la siguiente calificación de riesgo, según el plazo de inversión así:</p> <p>1. Para inversiones con plazo igual o inferior a un (1) año, el establecimiento de crédito deberá contar con una calificación vigente correspondiente a la máxima categoría para el corto plazo, de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras que la otorgan y contar como mínimo con la segunda mejor calificación vigente para el largo plazo utilizada por las respectivas sociedades.</p> <p>2. Para inversiones con plazo superior a un (1) año, el establecimiento de crédito deberá contar como mínimo con la segunda mejor calificación vigente para el largo plazo, según la escala utilizada por las sociedades calificadoras y la máxima calificación para el corto plazo de acuerdo con la escala utilizada para este plazo.</p> <p>3. Las entidades territoriales podrán seguir colocando sus excedentes de liquidez en Instituciones de Fomento y Desarrollo calificadas como de bajo riesgo crediticio.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Tratándose de excedentes de liquidez de recursos de regalías y compensaciones deberá reportarse su inversión, trimestralmente, a la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación, por medio físico y magnético, dentro del mes siguiente a la fecha de corte de cada trimestre y a través de los formatos que para tal efecto sean diseñados por la entidad.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.</p>	<p>ahorros o a término en condiciones de mercado en establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Para efectos de las inversiones en establecimientos de crédito de las que trata este artículo, estos deberán cumplir con la siguiente calificación de riesgo, según el plazo de inversión así:</p> <p>1. Para inversiones con plazo igual o inferior a un (1) año, el establecimiento de crédito deberá contar con una calificación vigente correspondiente a la máxima categoría para el corto plazo, de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras que la otorgan y contar como mínimo con la segunda mejor calificación vigente para el largo plazo utilizada por las respectivas sociedades.</p> <p>2. Para inversiones con plazo superior a un (1) año, el establecimiento de crédito deberá contar como mínimo con la segunda mejor calificación vigente para el largo plazo, según la escala utilizada por las sociedades calificadoras y la máxima calificación para el corto plazo de acuerdo con la escala utilizada para este plazo.</p> <p>3. Las entidades territoriales podrán seguir colocando sus excedentes de liquidez en Instituciones de Fomento y Desarrollo calificadas como de bajo riesgo crediticio.</p> <p><del><b>Parágrafo 2º.</b> Tratándose de excedentes de liquidez de recursos de regalías y compensaciones deberá reportarse su inversión, trimestralmente, a la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación, por medio físico y magnético, dentro del mes siguiente a la fecha de corte de cada trimestre y a través de los formatos que para tal efecto sean diseñados por la entidad.</del></p> <p><b>Parágrafo 3º 2º.</b> El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.</p>	
<p><b>Artículo 3º. Control y Vigilancia.</b> En los casos en que las entidades de orden territorial de que trata la presente Ley inviertan sus excedentes de liquidez en establecimientos de crédito diferentes a los establecimientos bancarios, la Superintendencia Financiera ejercerá el control y vigilancia dichos establecimientos de crédito a través de los mecanismos con los que ya cuenta la entidad.</p>	<p><b>Artículo 3º. Control y Vigilancia.</b> En los casos en que las entidades de orden territorial de que trata la presente Ley inviertan sus excedentes de liquidez en establecimientos de crédito diferentes a los establecimientos bancarios, la Superintendencia Financiera ejercerá el control y vigilancia a dichos establecimientos de crédito a través de los mecanismos con los que ya cuenta la entidad.</p>	<p>Se mantiene la esencia del texto, solo se incluye la preposición “a” para mejorar la redacción.</p>
<p><b>Artículo 4º. Publicidad y transparencia.</b> Las operaciones de las que trata la presente Ley estarán sujetas a los principios de publicidad y transparencia, por lo que las entidades de orden territorial</p>	<p><b>Artículo 4º. Publicidad y transparencia.</b> Las operaciones de las que trata la presente Ley estarán sujetas a los principios de publicidad y transparencia, por lo que las entidades de orden territorial</p>	<p>Se mantiene igual</p>

Texto Aprobado en Primer Debate	Texto Propuesto para Segundo Debate	Comentario
de que trata la presente Ley deberán publicar y socializar anualmente a la ciudadanía un informe que dé cuenta de sus inversiones de excedentes de liquidez en establecimientos de crédito y del estado de las mismas, sin perjuicio de los demás mecanismos de rendición de cuentas con los que ya cuentan las entidades	de que trata la presente Ley deberán publicar y socializar anualmente a la ciudadanía un informe que dé cuenta de sus inversiones de excedentes de liquidez en establecimientos de crédito y del estado de las mismas, sin perjuicio de los demás mecanismos de rendición de cuentas con los que ya cuentan las entidades	
<b>Artículo 5°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 5°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Se mantiene igual

## VI. PROPOSICIÓN FINAL DEL INFORME DE PONENCIA.

Por las razones expuestas y en mi calidad de ponente designada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República y en consideración al artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de **Ponencia Positiva al Proyecto de Ley número 174 de 2023 Senado, 401 de 2023 Cámara**, por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones, con base al texto propuesto con modificaciones.

En consecuencia, solicitamos a los Honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República dar debate al texto propuesto y los invitamos a dar su voto positivo.



Sonia Shirley Bernal Sánchez  
Senadora de la República - Ponente

## VII. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 174 DE 2023 SENADO, 401 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley promueve condiciones de libertad y competencia justa para los establecimientos de crédito, permitiendo que todas las instituciones financieras que los comprenden puedan ofrecer sus servicios a las entidades territoriales y a las entidades descentralizadas del orden territorial para invertir sus recursos de excedentes de liquidez.

**Artículo 2°. Inversión de los excedentes de liquidez.** Las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial con participación pública superior al cincuenta por ciento (50%), sin perjuicio de las demás inversiones

autorizadas en la ley, deberán invertir sus excedentes de liquidez, así:

1. En Títulos de Tesorería (TES) Clase “B”, tasa fija o indexados a la UVR, del mercado primario directamente ante la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional o en el mercado secundario en condiciones de mercado y,
2. En certificados de depósitos a término, depósitos en cuenta corriente, de ahorros o a término en condiciones de mercado en establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia.

**Parágrafo 1°.** Para efectos de las inversiones en establecimientos de crédito de las que trata este artículo, estos deberán cumplir con la siguiente calificación de riesgo, según el plazo de inversión así:

1. Para inversiones con plazo igual o inferior a un (1) año, el establecimiento de crédito deberá contar con una calificación vigente correspondiente a la máxima categoría para el corto plazo, de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras que la otorgan y contar como mínimo con la segunda mejor calificación vigente para el largo plazo utilizada por las respectivas sociedades.
2. Para inversiones con plazo superior a un (1) año, el establecimiento de crédito deberá contar como mínimo con la segunda mejor calificación vigente para el largo plazo, según la escala utilizada por las sociedades calificadoras y la máxima calificación para el corto plazo de acuerdo con la escala utilizada para este plazo.
3. Las entidades territoriales podrán seguir colocando sus excedentes de liquidez en Instituciones de Fomento y Desarrollo calificadas como de bajo riesgo crediticio.

**Parágrafo 2°.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

**Artículo 3°. Control y Vigilancia.** En los casos en que las entidades de orden territorial de que

trata la presente Ley inviertan sus excedentes de liquidez en establecimientos de crédito diferentes a los establecimientos bancarios, la Superintendencia Financiera ejercerá el control y vigilancia a dichos establecimientos de crédito a través de los mecanismos con los que ya cuenta la entidad.

**Artículo 4°. Publicidad y transparencia.** Las operaciones de las que trata la presente Ley estarán sujetas a los principios de publicidad y transparencia, por lo que las entidades de orden territorial de que trata la presente Ley deberán publicar y socializar anualmente a la ciudadanía un informe que dé cuenta de sus inversiones de excedentes de liquidez en establecimientos de crédito y del estado de las mismas, sin perjuicio de los demás mecanismos de rendición de cuentas con los que ya cuentan las entidades.

**Artículo 5°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



Sonia Shirley Bernal Sánchez  
Senadora de la República - Ponente

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2023 SENADO

*por medio de la cual se reconoce a las escuelas normales superiores como Instituciones de Educación Superior y se establecen otras disposiciones.*

Bogotá, mayo de 2024.

Doctor

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

Presidente del Senado de la República

Ciudad.

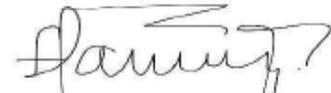
**Asunto: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 158 de 2023 Senado, por medio de la cual se reconoce a las escuelas normales superiores como Instituciones de Educación Superior y se establecen otras disposiciones.**

Respetado Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional del Senado de la República y de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir **informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de Ley número 158 de 2023 Senado, por medio de la cual se reconoce a las escuelas normales superiores como Instituciones de Educación Superior y se establecen otras disposiciones**

Solicito al Señor Presidente se sirva darle el trámite legislativo previsto en la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,



**Soledad Tamayo Tamayo**  
Ponencia Segundo Debate, PL 158 de 2023 Senado  
Senadora de la República  
Partido Conservador Colombiano

## PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2023 SENADO

*por medio de la cual se reconoce a las escuelas normales superiores como Instituciones de Educación Superior y se establecen otras disposiciones.*

### 1. ANTECEDENTES

Soy autora del Proyecto de Ley 158 de 2023 Senado y son coautores los honorables Senadores Efraín Cepeda, Juan Carlos García, Lorena Ríos Cuellar, Esteban Quintero, José Alfredo Marín, Nadia Blel, Liliana Bitar, Nicolás Echeverry, Laura Fortich, Gustavo Moreno y Pedro Flórez.

El proyecto de ley fue radicado en la presente legislatura para primer debate el pasado 21 de Septiembre de 2023, en la Secretaría General del Senado. El número que le correspondió fue el 158 de 2023 Senado y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1322 del 21 de septiembre de 2023. De acuerdo con la Ley 5ª de 1992, y el contenido y alcance del proyecto de ley, fue la Comisión Sexta (VI) del Senado de la República, la competente conocer de la materia de este proyecto de ley.

El día 3 de noviembre de 2023 fui designada ponente para primer debate del proyecto de ley. El día 12 de marzo de 2024 fue aprobado por unanimidad en primer debate por los senadores de la Comisión VI y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 444 del 22 de abril de 2024. En este contexto, fui designada como ponente para segundo debate del proyecto de ley.

### 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto reconocer a las escuelas normales superiores como instituciones de educación superior de naturaleza jurídica especial, así como establecer disposiciones para su regulación y fortalecimiento misional en el contexto educativo del país.

### 3. CONSIDERACIONES GENERALES DE LA AUTORA Y PONENTE

Según el documento naturaleza y retos de las Escuelas Normales Superiores (ENS) de Colombia (2015), del Ministerio de Educación Nacional (MEN), a lo largo de la historia del maestro en el país, desde su reconocimiento como personaje público y de su formación, las ENS han jugado un papel relevante a nivel nacional y regional como garantes

de preservar y fortalecer una cultura pedagógica a través de la preparación de los maestros en función de las necesidades del país, desde las características de los contextos territoriales como referentes claves de los Proyectos Educativos Institucionales.

Para Quiceno (2022) las ENS no se originan en una norma o en una ley, sino que son creadas por la Pedagogía. Desde el año 1821 en Colombia, fueron autorizadas en su existir por el General Francisco de Paula Santander ante la urgencia de formar maestros para orientar la enseñanza en la escuela primaria, institución que surge cuando la educación trasciende del ámbito privado de la iglesia y la familia.

Así, las primeras ENS se fundaron en las principales ciudades con el propósito de formar a los maestros, normalizar (igualar, uniformar, homogeneizar, ordenar, reglar, regularizar y pautar) las prácticas de enseñanza, para garantizar una formación igual para todos los estudiantes, y difundir el método Lancasteriano, con el cual se lograba que un sólo maestro se encargara de enseñar a centenares de niños al mismo tiempo, las buenas costumbres, la moral, la escritura, la lectura y la aritmética elemental.

La formación de los maestros primarios en Colombia ha sido inicialmente responsabilidad de las ENS, posteriormente desde el interior de éstas se da origen a tres facultades de educación en universidades de Tunja (1) y dos (2) en Bogotá, que además para formar a los docentes en la enseñanza de los saberes disciplinares para la educación básica secundaria y media, son las responsables de reconocer la profesionalización del oficio expidiendo el título de Licenciaturas. Unas y otras han tenido, a lo largo de la historia, la responsabilidad de ser instituciones autorizadas para orientar la práctica pedagógica, la investigación y la formación integral del docente como fundamento del saber específico de un educador integralmente profesional.

Estas instituciones gozan de una larga trayectoria de más de 200 años haciendo presencia en el sistema educativo colombiano, siendo objeto de reformas en cuanto a la política educativa, la estructura organizacional y la razón de ser como instituciones formadoras de maestras y maestros. Las Escuelas Normales Superiores (ENS) en Colombia han sido las encargadas de preservar y fortalecer una cultura pedagógica a través de la formación de maestros para preescolar y básica primaria respondiendo a las necesidades del país.

#### a) Caracterización de las ENS

Colombia cuenta con 138 ENS, de las cuales 130 son estatales y 8 son privadas, con igual número de Programas de Formación Complementaria (PFC) en metodología presencial, autorizados por el MEN para ser ofertados. Actualmente hay dos (2) ENS que ofrecen además el programa en la modalidad de distancia tradicional.

Estas instituciones están distribuidas en 30 departamentos del país. Un 73.5 % están ubicadas en territorios de menos de 100.000 habitantes, de

alta ruralidad y algunas de ellas con incidencia en municipios de ruralidad dispersa. Históricamente las ENS han formado cientos de miles de profesionales de la educación que han incidido en el sector urbano y rural y en las poblaciones y territorios más apartados.

#### b) De la misión de las ENS:

Apartir del año 1994, las ENS se han especializado en la formación de maestras y maestros en Colombia, gracias a la autorización prevista en la Ley General de Educación.

Artículo 112. *Instituciones formadoras de educadores.* Corresponde a las universidades y a las demás instituciones de educación superior que posean una facultad de educación u otra unidad académica dedicada a la educación, la formación profesional, la de posgrado y la actualización de los educadores.

Parágrafo. Las Escuelas Normales debidamente reestructuradas y aprobadas, están autorizadas para formar educadores en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica primaria. Estas operarán como unidades de apoyo académico para la formación inicial de docentes y, mediante convenio celebrado con instituciones de educación superior, podrán ofrecer formación complementaria que conduzca al otorgamiento del título de normalista superior. (El subrayado es nuestro).

El proceso de reestructuración ordenado por la ley en mención llevó a las ENS a cumplir los requisitos exigidos por el MEN, en términos de idoneidad y calidad de los programas académicos ofrecidos para formar educadores que ejercen en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica primaria.

A su vez el Gobierno nacional autorizó una acreditación previa para las ENS en proceso de reestructuración, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley 115 de 1994 y se otorgó un término de cuatro (4) años.

A medida que las ENS desarrollaban su misión se fueron acreditando en calidad y desarrollo. Las ENS que no lograron adaptarse a este proceso, desaparecieron como instituciones formadoras de maestros.

#### c) Cobertura e impacto educativo de las ENS

Por la responsabilidad misional y su contribución a la construcción y difusión del saber pedagógico, las ENS gozan de un importante reconocimiento desde otras instituciones educativas a nivel territorial, que las toman como referente y modelo en sus procesos educativos, no sólo para la formación de los docentes, sino también como instituciones educativas en sí mismas.

Por lo anterior es fundamental acompañar su fortalecimiento como ejemplo en la educación superior a nivel rural, regional y nacional, toda vez que han asegurado históricamente el cumplimiento de los principios esenciales que identifican la educación como derecho fundamental, tales como

la asequibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad.

Durante el proceso de elaboración del PND vigente, a través de una encuesta virtual realizada por un equipo de rectores de ENS y enviada a ASONEN el 18 de septiembre de 2022, se recolectaron datos en 82 ENS que contribuyeron a un análisis de diagnóstico y éste permitió observar que estas instituciones cuentan con más de 200.000 beneficiarios, atendidos en una infraestructura física mayor a 15 millones de metros cuadrados.

A su vez, se observó que las ENS no cuentan con los recursos mínimos para poder sostener las plantas físicas y muchas de ellas carecen de saneamiento básico, sus techos aún son de asbesto y aunque son bienes de interés cultural, no cuentan con reforzamiento estructural lo que eventualmente pone en riesgo latente el acceso y la calidad de la educación.

En el diagnóstico las ENS manifestaron que hay inequidad en la asignación de recursos toda vez que no siempre alcanzan para su funcionamiento e inversión y son instituciones muy robustas en infraestructura, pero muy débiles en lo financiero.

Las ENS son la posibilidad que ofrece el Estado a los jóvenes en los territorios para iniciar la educación superior en el campo de la educación y la pedagogía. A su vez algunas cuentan con la infraestructura para que el Estado dinamice los programas de educación superior que, como metas tiene previsto el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

Por sus desarrollos históricos y académicos, deben convertirse en Instituciones de Educación Superior (IES), considerando que son cruciales en la formación de los docentes; la ampliación de la oferta educativa y la mejora de su calidad en especial en las ruralidades y para la atención de las infancias.

Desde 1996 ofrecen dos grados adicionales, después del grado 11 de educación media. Estos grados, actualmente, no se consideran educación superior, quedando así en un limbo jurídico, se les ha dado el nombre de PFC.

#### **d) De los vacíos jurídicos**

En los años que precedieron la reestructuración ordenada por la ley 115 de 1994, las ENS no avanzaron con una visión clara sobre su identidad futura y se convirtieron en los actores olvidados del sistema educativo colombiano con un limbo jurídico en materia administrativa y académica que en la actualidad sigue existiendo.

Por ejemplo, el Decreto número 3012 de 1997, dejó muchos vacíos en su orientación hacia la educación superior o educación media. A partir del año 2007, no ha existido claridad en varios aspectos al pasar de una propuesta de reestructuración de las ENS, a definir jurídicamente sólo el proceso de verificación de las condiciones básicas de calidad del PFC (Decreto número 4790).

El Decreto número 4790 del 19 de diciembre de 2008 no legitimó ni dio gobernabilidad a la ENS como instituciones formadoras de educadores, pues tuvo como propósito, reglamentar el PFC y establecer una reglamentación de una institución de educación media con una función en la formación de educadores a través del PFC con calidad.

Con base en lo anterior, se evidencia lo que las ENS han denominado el “limbo jurídico”. Por esta razón el debate hoy gira en torno a preguntas de ¿Sí las ENS como parte del Sistema Nacional de Formación de Educadores, Subsistema de Formación Inicial, están insertas en la Ley General de Educación o en la Ley de Educación Superior, ¿o si son un híbrido entre las dos?

Este híbrido ha traído algunas consecuencias, entre otras la exclusión de políticas de gratuidad y de programas de protección social del Estado Colombiano a los estudiantes. Por ejemplo, los estudiantes del PFC están excluidos de las políticas de gratuidad definidas por el Gobierno nacional en los decretos número 4807 de 2011 y 2307 de 2023. Así mismo de las estrategias de apoyo financiero del Icetex y de los fondos territoriales que definen la ayuda al acceso y permanencia de los estudiantes que ingresan a los programas de pregrado en la educación superior.

Los estudiantes del PFC no son considerados sujetos de apoyo financiero, lo que se constituye en una verdadera brecha de desigualdad en el acceso y la permanencia en la educación superior y con esta práctica se viola el principio, derecho fundamental y garantía a la igualdad y accesibilidad a la educación que establece la Constitución Nacional.

En esta línea de apoyos financieros, sociales y de bienestar por parte del Estado, los estudiantes del PFC también están excluidos de los programas de prosperidad social como el de jóvenes en acción. La mayoría de los estudiantes de este ciclo de formación complementaria de educación superior en las ENS, corresponde a jóvenes en condición de pobreza y de vulnerabilidad que no están reconocidos para recibir las transferencias monetarias condicionadas con la finalidad que puedan continuar sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales y de igual manera sucede con los apoyos del MIN Tic para estudiantes de este programa.

Al terminar el programa de formación complementaria, los estudiantes de las ENS enfrentan dificultades para continuar sus estudios en programas de licenciatura en la universidad pública. En este aspecto, el decreto 4790 de 2008 en el párrafo del artículo 7º. establece lo siguiente: “... Con el propósito de facilitar el reconocimiento de saberes, logros y competencias, la escuela normal superior celebrará convenios con instituciones de educación superior que cuenten con una facultad de educación u otra unidad académica dedicada a la educación”.

Sin embargo, varias universidades públicas regionales no poseen programas de licenciatura

en preescolar o básica primaria y es difícil la homologación de créditos cursados en la escuela normal. Si se posee convenio, los estudiantes deben matricularse en primer semestre para posteriormente homologar saberes en el transcurso del programa. Las Universidades privadas ofrecen mejores posibilidades de homologación, pero los costos son elevados para los estudiantes que en su mayoría son de escasos recursos.

De otra parte y según lo establece el artículo 23 de la Ley 115, en el campo curricular y del plan de estudios, las asignaturas de las áreas de formación pedagógica, didáctica y desarrollo humano en las ENS, no son consideradas como áreas fundamentales, sino áreas técnicas. Es por esta razón que no hay concursos públicos para proveer las vacantes definitivas de las plantas docentes de estas áreas y la provisión de las vacantes provisionales no se realiza por la plataforma maestro. Pese a que el Gobierno nacional a través del decreto 1236 de 2020, trató de resolver el tema, no obstante, las plantas docentes permanecen sin cubrir por este sistema. Por consiguiente, las plantas docentes de dichas áreas continúan en provisionalidad, generando inestabilidad.

#### **d) De la naturaleza jurídica de las ENS**

Desde la perspectiva de la naturaleza jurídica de las ENS y la misión de formar educadores se presentan ambigüedades, en tanto, por una parte, se consideran instituciones educativas de conformidad con lo preceptuado en el artículo 9°. de la Ley 715 de 2001, que las define como "... Un conjunto de personas y bienes promovida por las autoridades públicas o por particulares, cuya finalidad será prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo, y la media...".

Con base en lo anterior, al no existir una definición clara en la estructura jurídica de las ENS, estas instituciones se encuentran reguladas por la Ley 115 de 1994, la Ley 715 de 2001 y la Ley 30 de 1992.

Para lo financiero y administrativo se rigen por la normativa de educación media, sin embargo, para la evaluación del Programa de Formación Complementaria, pertenecen al sistema educación superior, y tienen asiento en el CNA y en la CONACES.

De otra parte, el PFC titula normalistas superiores como profesionales de la educación, por lo tanto, las ENS, se deben ubicar en el ámbito de la educación superior.

Este vacío y ambigüedad, se hace evidente, no solamente en la dinámica institucional, sino fundamentalmente en la financiación del PFC inicialmente denominado "Ciclo Complementario de la Formación Docente" (Decretos 2903 de 1994 y 3012 de 2005) y posteriormente denominado "Programa de Formación Complementaria" (Decreto número 4790 de 2008).

Por la ausencia de un régimen jurídico especial, las ENS están restringidas para ser parte de uniones

temporales que les permita formular y desarrollar proyectos que darían viabilidad y visibilidad de los ejes de formación, investigación, evaluación y extensión en alianzas con los sectores productivos, gubernamentales y de gestión del conocimiento.

En el año 2012 y 2013 el MEN convocó a ASONEN y ASCOFADE a trabajar en el Sistema Colombiano de Formación de Educadores y Lineamientos de Política publicado el mismo año. En dicho documento de política pública las ENS se ubican con las facultades de educación en el desarrollo del subsistema de formación inicial.

En el año 2014 ante la iniciativa de un buen número de rectoras (es) de las ENS se conformó un grupo de trabajo con el MEN, en la solución al problema originado en la ambivalencia de la naturaleza jurídica de las ENS. Su objetivo fue elaborar la normatividad que las definiera desde su naturaleza y estructura, como formadoras de educadores.

Como resultado del trabajo en una primera fase, en diciembre de 2015 el MEN publicó el documento denominado "Naturaleza y Retos de las ENS", con los ejes potenciadores de la formación inicial de docentes en términos de formación, investigación, evaluación y extensión.

En dicho grupo de trabajo se analizaron jurídicamente algunas propuestas que permitirían una reglamentación a través de un decreto o de una ley. Finalmente acordaron trabajar un decreto que permitiera la organización y funcionamiento de las ENS. Sin embargo, a la fecha no ha sido posible lograr resolver el vacío jurídico, por ello es necesario avanzar en la mencionada regulación y reglamentación posterior.

#### **f) La financiación de las ENS**

Los recursos del SGP, financian la educación preescolar, básica y media, ofrecida por las instituciones educativas, razón por la cual el PFC carece de disposiciones legales vigentes que permitan su financiación con cargo a dicha fuente presupuestal.

No obstante, el decreto número 3020 de 2002, en su artículo 15 determinó con relación a los docentes que "La definición de la planta de personal docente de la educación básica secundaria y media de las ENS, incluirá las necesidades de formación del ciclo complementario de los normalistas superiores de acuerdo con las áreas o núcleos del saber establecidos en el Decreto número 3012 de 1997".

Si bien esto ha permitido a las ENS atender con recursos del Sistema General de Participaciones, los requerimientos de planta de personal, no se reconoce a las ENS los demás costos de requerimientos técnicos, académicos e investigativos indispensables para el proceso de formación de maestros.

Unos recursos ingresan a sus presupuestos a través del fondo de servicios educativos por el Conpes de gratuidad, según lo establece el Decreto número 4807 de 2011 para los estudiantes de

educación preescolar, primaria, secundaria y media de las instituciones educativas estatales y excluyó a los estudiantes del PFC.

Otros recursos ingresan por transferencias para el pago de servicios públicos que giran los ETC. Al fondo de servicios educativos ingresan recursos ordinarios de los costos académicos que cancelan por semestre los estudiantes del PFC (grados 12 y 13) de acuerdo con lo establecido en el Decreto número 1236 de 2020. Generalmente son valores entre 0.25 y un salario mínimo, de acuerdo con las condiciones socioeconómicas aprobado por el Consejo Directivo de las ENS y autorizado por la respectiva secretaría de educación de las ETC.

Sin embargo, de los fondos de servicios educativos no pueden egresar recursos para invertir en la formación y cualificación de los formadores de formadores, los pagos que se generan por horas cátedra se egresan a través de un operador externo que hay que contratar.

#### 4. MARCO JURÍDICO

a) **La Constitución Nacional de 1991** establece que la educación es un derecho que se encuentra protegido por el artículo 67, que tiene una función social y con ella se busca acceder al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los bienes y valores culturales.

Así mismo es obligación del 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; el cubrimiento del servicio y el acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participan en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, según la constitución y la ley. Con respecto al reconocimiento y promoción de los derechos educativos se incluyen el acceso equitativo y la calidad de la educación en las ENS.

El artículo 68 de la Constitución Política consagra que la enseñanza debe estar a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica y que la ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente, lo cual obliga al Estado a cualificar y velar por los procesos de formación de los educadores como garantes primarios del derecho fundamental a la educación con calidad de los niños, las niñas, adolescentes y jóvenes.

b) **La 115 de 1994, Ley General de Educación.** Esta ley establece los lineamientos generales para la organización y funcionamiento de todo el sistema educativo en Colombia, incluyendo las escuelas normales.

La citada ley en el inciso 2º. del artículo 4º. señala que “El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación; especialmente velará por la cualificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y

métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección y evaluación del proceso educativo”

De otra parte, define a las Escuelas Normales Superiores (ENS) como instituciones educativas con una unidad de apoyo académico. Es decir, son instituciones que ofrecen desde el grado de preescolar hasta 11 y cuentan con un Programa de Formación Complementaria (PFC) para la preparación de docentes que atienden el nivel de preescolar y básica primaria.

La mencionada ley señala que la formación de educadores está orientada a su profesionalización, actualización, especialización y perfeccionamiento hasta los más altos niveles de posgrado.

A su vez establece que los títulos obtenidos y los programas de perfeccionamiento que se adelanten dentro del marco de la ley son válidos como requisitos para la incorporación y ascenso en el Escalafón Nacional Docente.

Los programas para ascenso en el escalafón docente deben ser ofrecidos por una institución de educación superior o, al menos, bajo su tutoría. Estos programas tendrán que estar relacionados con las áreas de formación de los docentes o ser de complementación para su formación pedagógica.

La misma ley en su artículo 111 ordena que en cada departamento y distrito se creará un comité de capacitación de docentes bajo la dirección de la respectiva secretaría de educación a la cual se incorporarán representantes de las universidades, de las facultades de educación, de los centros experimentales piloto, de las escuelas normales y de los centros especializados en educación. (La negrilla y subrayado es nuestro).

Este comité tiene a su cargo la organización de la actualización, especialización e investigación en áreas de conocimiento, de la formación pedagógica y de proyectos específicos, para lo cual el respectivo departamento o distrito, arbitrará los recursos necesarios provenientes del situado fiscal, las transferencias y de los recursos propios, de conformidad con la Ley 60 de 1993<sup>1</sup>.

De otra parte, la mencionada ley se refiere a las instituciones formadoras de educadores y señala que corresponde a las universidades y a las demás instituciones de educación superior que posean una facultad de educación u otra unidad académica dedicada a la educación, la formación profesional, la de posgrado y la actualización de los educadores.

Igualmente establece que las escuelas normales debidamente reestructuradas y aprobadas, están autorizadas para formar educadores en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica primaria.

Estas operarán como unidades de apoyo académico para la formación inicial de docentes y, mediante convenio celebrado con instituciones de educación superior, podrán ofrecer formación

<sup>1</sup> Derogada por la ley 715 de 2011, artículo 113.

complementaria que conduzca al otorgamiento del título de normalista superior.

El artículo 114 de la misma Ley 115, establece que las instituciones de formación de educadores “(...) cooperarán con las Secretarías de Educación, o con los organismos que haga sus veces, las asesorarán en los aspectos científicos y técnicos y presentarán propuestas de políticas educativas al Ministerio de Educación Nacional.”

- c) **Decreto número 1860 de 1994, incorporado el Decreto número 1075 de 2015 (Sector Educación)**, que reglamentó parcialmente la Ley 115 de 1994 en los aspectos pedagógicos y organizativos generales. Las normas reglamentarias contenidas en este Decreto se aplican al servicio público de educación formal que presten los establecimientos educativos del Estado, los privados, los de carácter comunitario, solidario, cooperativo o sin ánimo de lucro.

Se orientó a favorecer la calidad, continuidad y universalidad del servicio público de la educación, así como el mejor desarrollo del proceso de formación de los educandos. En otras palabras, reglamenta el artículo 37 de la Ley 115 y establece la autonomía escolar, la elaboración de proyectos educativos institucionales y los currículos básicos de formación en las escuelas normales.

- d) **Decreto número 2903 de 1994<sup>2</sup>** adoptó disposiciones para la reestructuración de las escuelas normales superiores, universidades, instituciones de educación superior.

Este decreto establecía que las escuelas normales se reestructurarían en los términos de la ley 115, atendiendo los procedimientos definidos en el decreto y los lineamientos que expida el Ministerio de Educación Nacional.

A su vez establece que se denominan Escuela Normal Superior y forman docentes para que presten sus servicios a nivel de preescolar y en la educación básica primaria. Para la época las instituciones educativas que ofrecían bachillerato pedagógico debían reestructurarse como instituciones educativas que ofrecieran el servicio educativo por niveles y grados, según lo disponga su proyecto educativo institucional.

La Escuela Normal Superior podía ofrecer directamente o mediante convenio con otros establecimientos educativos los niveles de preescolar o mediante convenio con otros establecimientos educativos, los niveles de preescolar y de educación básica.

- e) **Decreto Nacional 709 de 1996** señala las orientaciones, los criterios y las reglas generales de la organización y el desarrollo de programas académicos y de perfeccionamiento que tengan por finalidad la formación y el mejoramiento profesional de los educadores,

para prestar el servicio en los distintos niveles y ciclos de la educación formal, en la educación no formal y de la educación informal, incluidas las distintas modalidades de atención educativa a poblaciones.

- f) **Decreto Ley 1278 de 2002:** en el artículo 3°. establece que los normalistas superiores son profesionales de la educación, y atendiendo a lo consagrado en el artículo 10 ídem, el normalista superior puede ejercer el cargo de director de educación preescolar y básica primaria rural, previo cumplimiento de la experiencia profesional requerida.
- g) **Resolución número 2565 de 2003:** Estableció las competencias específicas que deben adquirir los estudiantes de las escuelas normales durante su formación.
- h) **La ley 1098 de 2006:** en el artículo 29 establece el derecho al desarrollo integral de las niñas y los niños de primera infancia, definiendo como uno de sus derechos impostergables la educación inicial.
- i) **Decreto número 4790 de 2008** establece las condiciones básicas de calidad para la organización y el funcionamiento del programa de formación complementaria de educadores para el nivel de preescolar y el ciclo de básica primaria que puede ofrecer una escuela normal superior.

La organización y el funcionamiento del programa de formación complementaria ofrecido por la escuela normal superior responden a su proyecto educativo institucional y estará regido por la Ley 115 de 1994, la Ley 715 del 2001 y sus normas reglamentarias.

- j) **Decreto número 4904 de 2009** establece los requisitos mínimos que deben cumplir las escuelas normales en cuanto a su estructura y condiciones físicas.
- k) **Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educativo**

El artículo 2.3.3.7.1.3. del decreto 1075 de 2015 refiere que las ENS son instituciones educativas con sedes rurales y urbanas, con integralidad y articulación de todos sus niveles y el programa de formación complementaria, como laboratorio de formación pedagógica; prestan el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media autorizadas para ser formadoras de docentes de educación inicial, preescolar y básica primaria o como directivo docente - director rural, mediante el programa de formación complementaria.

- l) **Ley 1804 de 2016,** establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, y en su artículo 5 consagra que la educación inicial es un derecho de las niñas y los niños menores de 6 años, la cual se concibe como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado.

<sup>2</sup> Derogado por el artículo 12 del Decreto Nacional 4790 de 2008.

Esta Ley también establece las funciones de las entidades del orden nacional para la ejecución de la Política de Estado. En el artículo 13 se expresan las funciones del Ministerio de Educación Nacional, específicamente en el literal (d) se indica que, esta entidad dentro de sus funciones está la de “Orientar y dar directrices frente a los procesos de cualificación y formación del talento humano en atención integral a la primera infancia.

Actualmente se encuentran legalmente constituidas ciento treinta y siete (137) Escuelas Normales Superiores en el país, distribuidas en treinta (30) departamentos, adscritas a cincuenta y ocho (58) entidades territoriales certificadas en educación; de estas, ciento veintinueve (129) son establecimientos educativos de carácter oficial y ocho (8) de carácter no oficial.

**m) Decreto número 1236 del 14 de septiembre de 2020** adiciona al Capítulo 7 el Título 3 Parte 3 Libro 2 del Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educativo y se reglamenta la organización y el funcionamiento de las Escuelas Normales Superiores como instituciones educativas formadoras de docentes.

Con este Decreto las Escuelas Normales Superiores se fortalecen como centros de formación docente, orientadas a la promoción del desarrollo humano y a la formación para la Educación Inicial, entre otros.

De otra parte, el estatuto docente examina los derechos y deberes de los docentes en el entorno educativo, incluyendo aspectos relacionados con la formación y promoción profesional de los maestros.

Con el decreto número 1236 de 2020 se explicita que la modalidad de educación media que se ofrece en las ENS corresponde a la pedagogía, por ello los estudiantes que finalicen y aprueben el nivel de educación media, recibirán de las ENS el título de bachiller con profundización en pedagogía.

## 5. RETOS Y DESAFÍOS DE LAS ESCUELAS NORMALES SUPERIORES

La identificación de los retos que afrontan las ENS ha aportado algunos elementos para entender los aspectos que determinan la misión desde cuatro acciones centrales que reconocen y orientan su especialidad.

- a) La formación de docentes en el nivel inicial y de ciudadanos.
- b) La investigación educativa como proceso de reflexión, análisis del entorno y comprensión permanente de los mismos, para la generación de nuevos saberes.
- c) La evaluación sistémica y permanente, como mecanismo de revisión y análisis de los objetivos propuestos y como forma de incrementar el nivel de impacto de las ENS.
- d) La extensión como la interacción efectiva de las ENS con los entornos en los que están insertas, es decir la capacidad de reflejar la comunidad en que están insertas.

Las cuatro (4) acciones centrales de la misión y las demandas de los contextos local y nacional han reconocido y enfatizado que el PEI de las ENS, deberá promover la formación integral en los niveles educativos, el desarrollo de la infancia como centro de la formación, las prácticas de educación inclusiva, el diálogo intercultural y la reflexión curricular, las demandas y los retos de las diversas formas de la educación de las ruralidades y etnias como columnas constituyentes de las propuestas curriculares.

Así mismo, son relevantes los planes de estudio con los que se atiende el servicio educativo y se potencia a los nuevos maestros en la formación inicial para dotarlos con la idoneidad ética y pedagógica de los nuevos sujetos intelectuales cultos, que construirán el país desde las ENS.

El PFC es el nivel educativo que define la existencia o no de una ENS según lo establece el Decreto número 1075, que refiere: “...Cuando expire la vigencia de la autorización del programa de formación complementaria por parte del MEN o sea revocada la autorización condicionada, se pierde el carácter de ENS”.

Por consiguiente, las ENS son instituciones cuyos servicios educativos están regulados por la Ley 115 de 1994, con un programa de formación complementaria, de formación de docentes regulado por los criterios de calidad definidos por la ley 30 de 1992 para la Educación Superior.

Significa lo anterior que, en la estructura legal y administrativa del sistema educativo colombiano, son dos las normas que rigen a las ENS y que dentro del MEN hay dos viceministerios que tienen competencias con respecto a las ENS.

El Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media que a través de las Secretarías de Educación coordina, vigila y controla el servicio educativo en estos niveles. Por otra parte, el Viceministerio de Educación Superior quien para el desarrollo de la verificación de condiciones de calidad del PFC creó una sala anexa de ENS a la sala de Educación de la CONACES, encargada de emitir un concepto al MEN, recomendando la autorización condicionada o la no autorización a las ENS para ofrecer el PFC.

Según el Decreto número 1236 de 2020, por la naturaleza, características y fines, las ENS, tienen doble responsabilidad social y pedagógica toda vez que “prestan el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media” y “forman docentes para educación inicial, preescolar y educación básica primaria o como directivo docente - director rural”.

Esta doble responsabilidad consolida compromisos de los equipos de docentes directivos y docentes, más allá que los compromisos funcionales y de competencias de desempeño de otras instituciones de educación superior. Por ello en el

ámbito laboral se expresa que el trabajo en una ENS es doble pero los reconocimientos y remuneraciones económicas y de bienestar no lo expresan en los respectivos estatutos docentes.

Así las cosas, existen múltiples inequidades desde la perspectiva de las responsabilidades de dirigir, organizar dinamizar y prestar efectivamente el servicio educativo en una escuela normal superior. Tampoco existe una política, un programa o un instituto encargado de la formación permanente de los formadores. Esta pregunta de ¿Quién forma a los formadores de maestras y maestros del país en las ENS ? No tiene respuesta.

El oficio del maestro de la maestra se aprende en y con la práctica que ofrecen las ENS. Así la práctica no sólo está referida al PFC. En las ENS se va incursionando a los estudiantes en la práctica desde el nivel de educación básica, luego en la media y van hasta el PFC.

Para las prácticas y la investigación educativa pedagógica, las ENS, además de contar con los niveles de preescolar (transición) y básica primaria entendidos como laboratorios pedagógicos, gestionan convenios con otras instituciones educativas, comunidades étnicas y universidades, centros de atención de población diversa y de personas con discapacidad, cuyos contextos promueven el desarrollo de sus competencias profesionales.

El título de Normalista Superior no está reconocido por el sistema internacional de cualificaciones. A pesar de que el Decreto número 1278 de 2002 o estatuto de profesionalización docente en el artículo 3°. reconoció a los normalistas superiores como profesionales de la educación, la academia no reconoce que el PFC profesionalice a los docentes. Para ello debe cursar por lo menos de 8 a 10 semestres en una facultad de educación para recibir el título de Licenciado, este es el sentido de los convenios con las Universidades con facultad de educación para que el egresado normalista superior prosiga en formación profesional. De igual manera el ICFES con las pruebas T&T para egresados del PFC reconoce a los normalistas superiores como tecnólogos.

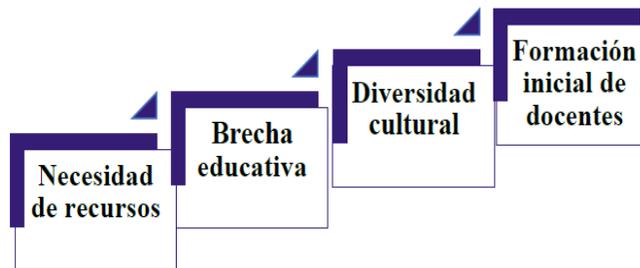
El Decreto número 1236 de 2020 que reglamentó la organización y el funcionamiento, en correspondencia con la Ley 115 de 1994 y la Ley 715 de 2001 siguió ratificando que las ENS son instituciones educativas formadoras de docentes.

Es decir que no logró configurar el carácter de Instituciones de Educación Superior formadora de maestros y maestras a través del PFC, que titula normalistas superiores y en la estructura organizativa pedagógica atienden los ciclos y niveles de la educación preescolar, básica primaria y secundaria y la educación media académica con profundización en pedagogía.

De otra parte, algunas de las necesidades que enfrentan las ENS en Colombia se resumen a continuación y justifican la necesidad que sean

catalogadas como Instituciones de Educación Superior.

Figura 1. Necesidades



Fuente: Elaboración propia.

Según los rectores de las ENS, otros de los retos y desafíos de las ENS pueden resumirse en el siguiente cuadro:

<b>Incorporar nuevas tecnologías en la enseñanza</b>	<b>Mejorar la formación de docentes</b>
<i>Las ENS deben adaptarse al uso de nuevas tecnologías y herramientas digitales en la enseñanza, como la educación en línea y las plataformas educativas. Esto implicaría la capacitación del personal docente y la inversión en infraestructura tecnológica.</i>	<i>Las ENS deberán garantizar una formación de calidad para los futuros docentes, que incluya habilidades pedagógicas, didácticas y competencias digitales. Además, será importante fomentar la actualización constante de los docentes en nuevas metodologías y enfoques educativos.</i>
<b>Fortalecer la educación inclusiva</b>	<b>Impulsar la investigación educativa</b>
<i>Es necesario un mayor énfasis en la promoción de un ambiente inclusivo en las escuelas normales, donde se respete la diversidad y se atienda a las necesidades específicas de cada estudiante. Esto implica adaptar los currículos y los métodos de enseñanza, así como brindar apoyo a los docentes para atender a alumnos con discapacidades u otras necesidades especiales.</i>	<i>Las ENS deben fomentar la investigación en el ámbito educativo, tanto por parte de los docentes como de los estudiantes. Esto permitirá generar conocimiento y evidencias científicas que ayuden a mejorar la calidad de la educación y la formación docente.</i>
<b>Mejorar la articulación con el sector productivo.</b>	<b>Fomentar la participación de la comunidad educativa.</b>
<i>Es importante fortalecer la relación entre las ENS y el sector productivo, para que los futuros docentes adquieran habilidades y conocimientos que se ajusten a las demandas del mercado laboral. Esto podría lograrse a través de convenios de cooperación y prácticas profesionales.</i>	<i>Las ENS deben promover una mayor participación de los padres de familia, los estudiantes y la comunidad en general en la toma de decisiones y la gestión escolar. Esto implica generar espacios de diálogo y colaboración, así como fortalecer los vínculos con el entorno local.</i>

En resumen, las ENS en Colombia enfrentan retos relacionados con la incorporación de tecnología en la enseñanza, la formación de docentes, la promoción de la inclusión, la investigación educativa, la articulación con el sector productivo y la participación comunitaria. Estos retos requieren de acciones estratégicas y de una constante adaptación a los cambios del entorno educativo.

Por todo lo anterior y en el contexto de la Ley 2294 de mayo de 2023 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” las ENS plantearon que bien sea en el escenario de reforma de la Ley 30

o de la Educación Superior, tendrán la oportunidad de ser reconocidas como IES, para que con su existir de 200 años, sigan contribuyendo a construir el país que las infancias desean en este nuevo milenio.

De otra parte, para abordar de manera estructural la necesidad de promover una mayor innovación y mejores prácticas, es necesario expedir una regulación que incentive oportunidades para el fortalecimiento de las ENS abordando temas como la inclusión, el uso de tecnología, la formación continua y el enfoque pedagógico, entre otros.

Por consiguiente, se destaca la importancia y necesidad de que el país cuente con un marco legal sólido desde las escuelas normales, que garantice la calidad de la educación y el reconocimiento de los derechos educativos.

A través de un enfoque holístico que combine la regulación legal y las medidas sociales, se podrán fortalecer y mejorar las ENS en Colombia, promoviendo así una educación de calidad y equitativa para todos. Es por esta razón señores congresistas que los invitamos a apoyar esta iniciativa con la finalidad de contribuir al cierre de las brechas educativas en la ruralidad.

**6. DIÁLOGOS TERRITORIALES CON LA RED DE ESCUELAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE ANTIOQUIA**

Gracias a la invitación de la Escuela Normal Superior de Medellín, el pasado 5 de abril lideramos un diálogo con la Red de Escuelas Normales Superiores de Antioquia. Allí se expresó el compromiso de continuar abordando los desafíos que enfrentan las ENS. Presentamos el contexto de las ENS en el Plan Nacional de Desarrollo y la

Reforma a la Educación. Socializamos en detalle el proyecto de ley 158 de 2023 que busca reconocer las ENS como IES. Manifestamos nuestro compromiso de conservar la esencia de las ENS y fortalecer su “qué hacer” en el Sistema Nacional de Formación y en el ámbito educativo.

Gracias al trabajo colaborativo y la dedicación de todos los participantes, se han escuchado a los rectores de las ENS de Antioquia y sus diversas preocupaciones para hacer frente a los problemas que afectan las ENS. Existen preocupaciones desde la formación con calidad de los maestros y maestras, la necesidad de conservar la esencia de las ENS, teniendo en cuenta las diferencias, diversidad y particularidades territoriales, su misión, el fortalecimiento de sus programas en todas las etapas de la educación, la necesidad de ser reconocidas como IES, acceder a una mayor financiación, entre muchas otras.

El propósito es avanzar hacia la garantía de una educación de calidad para los estudiantes y futuros maestros y se acordó continuar trabajando arduamente con el MEN en una mesa de trabajo para analizar las inquietudes propuestas y seguir avanzando hacia un real fortalecimiento de las ENS en su misión y la superación del limbo jurídico y los demás retos actuales. Son 200 años de trabajo de las ENS que deben continuar y fortalecer un mejor futuro para ellas.

**7. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

La presente ponencia incorpora el siguiente pliego de modificaciones frente al proyecto de ley aprobado en primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República:

Texto Aprobado en Primer Debate en Comisión Sexta del Senado	Texto Propuesto para Segundo Debate en la Plenaria del Senado	Observaciones
<p><b>Proyecto de Ley número 158 de 2023 Senado</b>  <i>por medio de la cual se reconoce a las Escuelas Normales Superiores como Instituciones de Educación Superior y se establecen otras disposiciones.</i></p>	<p><b>Proyecto de Ley número 158 de 2023 Senado</b>  <i>por medio de la cual <u>se establece el marco normativo de las Escuelas Normales Superiores como Instituciones de educación inicial, básica, media y superior y se establecen otras disposiciones.</u></i></p>	<p>Se ajusta el título incluyendo el alcance del proyecto según las tareas desempeñadas por las ENS hasta la fecha.</p>
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene como objetivo reconocer a las escuelas normales superiores como instituciones de educación superior de naturaleza jurídica especial, así como establecer disposiciones para su regulación y fortalecimiento misional en el contexto educativo del país.</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene como objetivo <u>establecer el marco normativo para el funcionamiento de las Escuelas Normales Superiores (ENS) con un régimen especial que promueva la formación integral de docentes para los niveles de educación inicial y básica primaria y directivo docente rural,</u> así como establecer disposiciones para su regulación y fortalecimiento misional en la <u>educación superior</u> y en el contexto educativo del país en general.</p>	<p>Se modifica el artículo precisando el objeto en cuanto al funcionamiento de las ENS en la formación de maestros en los distintos niveles de la educación.</p>
<p><b>Artículo 2°. Definiciones.</b> De conformidad con las Leyes 115 de 1994, 1188 de 2008, 749 de 2022 y los decretos reglamentarios vigentes, para efectos de</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> <u>Para efectos de la presente ley adóptense las siguientes definiciones: Escuela Normal Superior (ENS): Institución de educación dedicada a la for-</u></p>	<p>Incluye los conceptos de Escuela Normal Superior y Formación integral, educación inicial, media y ciclos propedéuticos.</p>

<p><b>Texto Aprobado en Primer Debate en Comisión Sexta del Senado</b></p>	<p><b>Texto Propuesto para Segundo Debate en la Plenaria del Senado</b></p>	<p><b>Observaciones</b></p>
<p>la presente ley, adóptense las siguientes definiciones:</p> <p><b>Educación preescolar:</b> Hace parte del servicio público educativo formal que se ofrece a los educandos de tres (3) a cinco (5) años de edad y comprende tres (3) grados, los cuales son una prioridad en la atención.</p> <p><b>Educación básica:</b> La educación básica obligatoria corresponde a la educación primaria y secundaria. Comprende nueve (9) grados y se estructurará en torno a un currículo común, conformado por las áreas fundamentales del conocimiento y de la actividad humana.</p> <p>En las escuelas normales superiores, la educación preescolar y básica primaria serán modelo de referencia para la formación y desarrollo integral de niños y niñas y el desarrollo de las competencias de los futuros maestros desde la práctica pedagógica.</p> <p>En el ciclo de básica secundaria se motivará e incentivará el desarrollo de potencialidades e intereses de los estudiantes para su orientación vocacional como futuros docentes, con acciones pedagógicas intencionadas.</p> <p><b>Educación media:</b> Constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y comprende dos grados, el décimo (10°) y el undécimo (11°). Tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo. En este nivel se promueve la exploración en los campos de la educación con acercamiento a la profesión docente. Los estudiantes al terminar el grado once (11) en las escuelas normales reciben el título de bachilleres académicos con profundización en pedagogía, título que les permite continuar en el programa de formación complementaria y cursar en 4 semestres para finalmente se titulan como normalistas superiores.</p>	<p><u>mación inicial y continua de docentes para la educación inicial, básica primaria y directivo docente en la educación rural que concluye con los programas que ofrece en la educación superior.</u></p> <p><u>Formación Integral: Proceso educativo que incide en el desarrollo humano, de competencias pedagógicas, didácticas, investigativas y socioemocionales en los futuros docentes y directivos docentes para su idoneidad ética y pedagógica.</u></p> <p><b>Educación preescolar:</b> Hace parte del sistema de educación inicial como servicio público educativo formal que se ofrece a los educandos de tres (3) a cinco (5) años de edad y comprende tres (3) grados, los cuales son una prioridad en la atención.</p> <p><b>Educación básica:</b> La educación básica obligatoria corresponde a la educación primaria y secundaria. Comprende nueve (9) grados y se estructurará en torno a un currículo común, conformado por las áreas fundamentales del conocimiento y de la actividad humana.</p> <p>En las escuelas normales superiores, la educación <i>inicial</i>, preescolar y básica primaria serán modelo de referencia para la formación y desarrollo integral de niños y niñas y el desarrollo de las competencias de los maestros en <u>formación desde la práctica pedagógica. Estos niveles de educación serán escenarios de laboratorio pedagógico para el desarrollo de la praxis pedagógica.</u></p> <p>En el ciclo de básica secundaria se motivará e incentivará el desarrollo de potencialidades e intereses de los estudiantes para su orientación vocacional como futuros docentes, con acciones pedagógicas intencionadas.</p> <p><b>Educación media:</b> Constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y comprende dos grados, el décimo (10°) y el undécimo (11°). Tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo. En este nivel se promueve la exploración en los campos de la educación con acercamiento a la profesión docente. Los estudiantes al terminar el grado once (11) en las escuelas normales reciben el título de bachilleres académicos con profundización en pedagogía, título que les permite continuar en el programa de formación complementaria y cursar en 4 semestres para finalmente se titulan como normalistas superiores.</p> <p><u>La articulación e integración de la educación media y superior puede suceder después del grado de bachiller e incluir el grado décimo segundo (12°) y décimo tercero (13°) en las Escuelas Normales Superiores como instituciones de educación superior.</u></p>	

<p><b>Texto Aprobado en Primer Debate en Comisión Sexta del Senado</b></p>	<p><b>Texto Propuesto para Segundo Debate en la Plenaria del Senado</b></p>	<p><b>Observaciones</b></p>
<p><b>Programas de formación inicial de docentes:</b> Las escuelas normales superiores ofrecen programas de formación inicial de docentes, ejercen el principio de autonomía en su diseño y están reguladas por el sistema de aseguramiento de la calidad para lograr el mayor impacto.</p> <p>La formación inicial conduce a la titulación en distintos niveles y áreas del conocimiento consideradas fundamentales dentro de la educación formal y faculta al educador para ejercer la docencia en el sistema educativo en correspondencia con el título y nivel de formación de educación obtenido como normalista superior o como licenciado en educación.</p> <p>Los programas de formación inicial de docentes son el programa de formación complementaria, los programas de licenciatura y los programas de pedagogía para profesionales no licenciados.</p> <p><b>Ciclo propedéutico:</b> Es una fase de la educación superior, que le permite al estudiante desarrollarse en su formación profesional siguiendo sus intereses y capacidades. Los ciclos propedéuticos en la formación de pregrado se caracterizan por ser flexibles, secuenciales y complementarios, donde el estudiante puede iniciar sus estudios de pregrado con un programa técnico profesional y transitar hacia la formación tecnológica, para luego alcanzar el nivel de profesional universitario.</p> <p><b>Programas de especialización:</b> Son programas de posgrado que permiten adquirir habilidades y conocimientos avanzados, para enriquecer y mejorar las capacidades como docente. Tienen como propósito, cualificar el ejercicio docente en procesos de aprendizaje o áreas complementarias a su formación de pregrado, cuya proyección se enfoca en el mejoramiento de la calidad educativa.</p>	<p><b>Programas de formación inicial de docentes:</b> Las escuelas normales superiores ofrecen programas de formación inicial de docentes, ejercen el principio de autonomía en su diseño y están reguladas por el sistema de aseguramiento de la calidad para lograr el mayor impacto.</p> <p>La formación inicial conduce a la titulación en distintos niveles y áreas del conocimiento consideradas fundamentales dentro de la educación formal y faculta al educador para ejercer la docencia en el sistema educativo en correspondencia con el título y nivel de formación de educación obtenido como normalista superior o como licenciado en educación.</p> <p>Los programas de formación inicial de docentes son el programa de formación complementaria, los programas de licenciatura y los programas de pedagogía para profesionales no licenciados.</p> <p><u>Ciclos propedéuticos: Si bien históricamente estos no han sido reconocidos por los programas de educación superior universitaria, las ENS los han desarrollado. Con el título de bachiller con profundización pedagógica que se expide en la educación media, los estudiantes son habilitados para cursar el Programa de Formación Complementaria en cuatro semestres para recibir el título de Normalista Superior y luego proseguir con los programas de licenciaturas ofrecidos por las facultades de educación. Si bien las ENS no son instituciones que realizan ciclos propedéuticos, estas formas permiten transitar a la educación superior para ofrecer el título de normalista superior y/o de licenciado para desempeñarse en primera infancia, básica primaria y directivo docente en educación rural.</u></p> <p><b>Programas de especialización:</b> Son programas de posgrado que permiten adquirir habilidades y conocimientos avanzados, para enriquecer y mejorar las capacidades como docente. Tienen como propósito, cualificar el ejercicio docente en procesos de aprendizaje o áreas complementarias a su formación de pregrado, cuya proyección se enfoca en el mejoramiento de la calidad educativa.</p>	
<p><b>Artículo 3º.</b> Modifíquese el artículo 16 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 16.</b> Son instituciones de educación superior:</p> <p>a) Instituciones Técnicas Profesionales.  b) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas.  c) Universidades.  d) Escuelas Normales Superiores.</p>	<p><b>Artículo 3º.</b> Modifíquese el artículo 16 de la Ley 30 de 1992, <u>o a la ley vigente que regule la materia</u> el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 16.</b> Son instituciones de educación superior:</p> <p>a) Instituciones Técnicas Profesionales.  b) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas.  c) Universidades.  d) Escuelas Normales Superiores.</p>	<p>En un escenario futuro de modificación o actualización de la ley 30 de 1992 se tendrá en cuenta lo dispuesto por este artículo en cuanto al reconocimiento de las ENS como IES.</p>

Texto Aprobado en Primer Debate en Comisión Sexta del Senado	Texto Propuesto para Segundo Debate en la Plenaria del Senado	Observaciones
<p><b>Artículo 4°. Naturaleza Jurídica.</b> Las escuelas normales superiores son instituciones de educación superior, de naturaleza y régimen jurídico especial, de carácter territorial, con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera; administrarán su propio presupuesto de acuerdo con las funciones y reglamentación que el Gobierno nacional expida en la materia.</p>	<p><b>Artículo 4°. Naturaleza Jurídica.</b> Las escuelas normales superiores son instituciones de educación superior, de naturaleza y régimen jurídico especial, de carácter territorial, con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera; administrarán su propio presupuesto de acuerdo con las funciones y reglamentación que el Gobierno nacional expida en la materia.</p>	Sin modificaciones
	<p><b>Artículo 5°. Fines de las Escuelas Normales Superiores.</b> Las ENS tendrán los siguientes objetivos:</p> <p><b>1. Formación Inicial y Continua:</b> Ofrecer programas de formación inicial y continua para docentes, maestros y directivos docentes, en concordancia con las políticas educativas nacionales y las necesidades del sistema educativo.</p> <p><b>2. Investigación Educativa:</b> Promover la investigación aplicada en el ámbito educativo, orientada a la generación de conocimiento y la mejora de las prácticas pedagógicas.</p> <p><b>3. Extensión y Vinculación:</b> Establecer alianzas con instituciones educativas, organismos gubernamentales y actores del sector para la transferencia de conocimientos, la prestación de servicios educativos, el fortalecimiento de la comunidad educativa y la incidencia en los territorios.</p> <p><b>4. Gestión del Conocimiento:</b> Desarrollar estrategias de gestión del conocimiento que permitan la sistematización, difusión y aplicación de buenas prácticas educativas.</p> <p><b>5. Articulación con las Entidades Territoriales Certificadas:</b> Para la formulación de políticas educativas y la formación de maestros en ejercicio.</p> <p><b>6. Gestión para el cierre de brechas educativas en la ruralidad y en zonas PDET.</b></p> <p>7. Las demás que se definan por el Gobierno nacional y las ENS en el proceso de reglamentación de la presente ley.</p>	Se incorpora un artículo nuevo que incorpora los fines esenciales de las Escuelas Normales Superiores sin perjuicio de su complemento en la reglamentación a posteriori.
	<p><b>Artículo 6°. Competencias de las ENS:</b></p> <p>1. Diseñar y ejecutar programas académicos pertinentes y de calidad, en colaboración con las comunidades educativas, los sectores interesados y aliados en los contextos territoriales.</p> <p>2. Evaluar el desempeño de los estudiantes y docentes, así como la efectividad de los programas de formación, con base en indicadores de calidad y pertinencia.</p> <p>3. Fomentar la participación activa de los estudiantes en actividades extracurriculares, prácticas pedagógicas y proyectos de investigación.</p> <p>4. Implementar políticas de inclusión y equidad, garantizando el acceso y permanencia de todos los estudiantes, in-</p>	Se incorpora un artículo nuevo que establece las competencias primarias de las Escuelas Normales Superiores las cuales se ampliarán en el proceso de reglamentación.

<p><b>Texto Aprobado en Primer Debate en Comisión Sexta del Senado</b></p>	<p><b>Texto Propuesto para Segundo Debate en la Plenaria del Senado</b></p>	<p><b>Observaciones</b></p>
	<p><u>dependientemente de sus condiciones socioeconómicas o culturales.</u>  <u>5. Las demás que defina el gobierno nacional y las ENS en la reglamentación de la presente ley.</u></p>	
<p><b>Artículo 5°.</b> Se adiciona un artículo al capítulo IV de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo Nuevo.</b> Las Escuelas Normales Superiores son Instituciones de Educación Superior, con régimen jurídico especial que prestarán el servicio educativo según su naturaleza y responsabilidades, en los niveles preescolar, educación básica, educación media académica con profundización en pedagogía, programas de formación inicial de docentes licenciaturas y programas de especialización, estructurados por ciclos propedéuticos, los cuales deberán cumplir con los requisitos que el Ministerio de Educación Nacional reglamente para este propósito.</p> <p>Estas instituciones de educación superior están autorizadas para ser formadoras de docentes en programas de licenciatura en educación inicial, preescolar y básica primaria o como directivo docente en el país o en aquellas licenciaturas correspondientes a la formación de las infancias conforme a los contextos diferenciales a nivel territorial.</p>	<p><b>Artículo 7°.</b> Se adiciona un artículo al capítulo IV de la Ley 30 de 1992, <u>o a la ley vigente que regule la materia</u> el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo Nuevo.</b> Las Escuelas Normales Superiores son Instituciones de Educación Superior, con régimen jurídico especial que prestarán el servicio educativo según su naturaleza y responsabilidades, en los niveles preescolar, educación básica, educación media académica con profundización en pedagogía, programas de formación inicial de docentes licenciaturas y programas de especialización, estructurados por ciclos propedéuticos, los cuales deberán cumplir con los requisitos que el Ministerio de Educación Nacional reglamente para este propósito.</p> <p>Estas instituciones de educación superior están autorizadas para ser formadoras de docentes en programas de licenciatura en educación inicial, preescolar y básica primaria o como directivo docente en el país o en aquellas licenciaturas correspondientes a la formación de las infancias conforme a los contextos diferenciales a nivel territorial.</p>	<p>En un escenario futuro de modificación o actualización de la ley 30 de 1992 se tendrá en cuenta lo dispuesto por este artículo en cuanto al reconocimiento de las Escuelas Normales Superiores como Instituciones de Educación Superior.</p>
<p><b>Artículo 6°. Financiación.</b> La planta de personal docente, administrativo, técnico y de servicios de las escuelas normales superiores de carácter oficial, estará a cargo de la Nación y se financiará por el Sistema General de Participaciones.</p>	<p><b>Artículo 8°. Financiamiento.</b> <u>Las Escuelas Normales Superiores contarán con financiamiento público garantizado por el Presupuesto General de la Nación y el Sistema General de Participaciones, dentro del marco fiscal de mediano plazo, y con nuevas fuentes como la posibilidad de gestionar recursos propios a través de la prestación de servicios educativos, la participación en convocatorias públicas, de cooperación nacional e internacional y la realización de proyectos de investigación y regalías.</u></p> <p><b>Parágrafo.</b> La planta de personal docente, administrativo, técnico y de servicios <u>y de formación continua</u> en las escuelas normales superiores de carácter oficial, estará a cargo de la Nación y se financiará por el Sistema General de Participaciones.</p>	<p>Se modifica el artículo con la finalidad que las Escuelas Normales Superiores sean financiadas además de las fuentes del PGN y Sistema General de Participaciones con nuevas fuentes como los recursos propios a través de la prestación de servicios educativos, recursos de convocatorias públicas y de cooperación internacional, investigación y regalías.</p> <p>Y el artículo 6°. aprobado en primer debate, se convierte en un párrafo incluida la formación continua.</p>
	<p><b>Artículo 9°. Fortalecimiento de las Infraestructuras.</b> <u>El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación podrán fortalecer el mantenimiento y mejora de la infraestructura física, dotación, tecnológica y didáctica para el funcionamiento de las Escuelas Normales Superiores con proyectos tipo de regalías.</u></p>	<p>Se incorpora un nuevo artículo para permitir que las Escuelas Normales Superiores puedan fortalecer sus plantas físicas, dotación tecnológica y didáctica</p>

Texto Aprobado en Primer Debate en Comisión Sexta del Senado	Texto Propuesto para Segundo Debate en la Plenaria del Senado	Observaciones
	<b>Artículo 10. <i>Evaluación de la Calidad.</i></b> <u>EL Ministerio de Educación Nacional establecerá estrategias y mecanismos de evaluación integral de la calidad educativa en las Escuelas Nacionales Superiores, que contemplen indicadores de desempeño académico, satisfacción estudiantil, inserción laboral de egresados, la capacidad de reflejar la comunidad en la que están insertas y responder a los retos de la educación rural y la contribución al mejoramiento del sistema educativo nacional.</u>	Se incluye un artículo nuevo de evaluación integral de la calidad educativa.
	<b>Artículo 11. <i>Acreditación Institucional.</i></b> <u>Las Escuelas Normales Superiores deberán someterse a procesos de acreditación institucional, llevados a cabo por entidades reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional, para garantizar el cumplimiento de estándares de calidad y pertinencia en su oferta académica y servicios educativos.</u> <b>Parágrafo 1º.</b> <u>Para todos los efectos administrativos, técnicos y legales el Ministerio de Educación Nacional designará una única dirección responsable dentro de su estructura que se encargará de la articulación, coordinación, acompañamiento, seguimiento, monitoreo y práctica de las Escuelas Normales Superiores durante todo el ciclo educativo, en coordinación con las Entidades Territoriales Certificadas y bajo el principio de autonomía.</u>	Se incluye un nuevo artículo con el fin de acreditar calidad y pertinencia en la educación impartida por las ENS. Ante las solicitudes permanentes de los rectores de las ENS contar con un interlocutor único al interior del Ministerio de Educación Nacional, se incluye este parágrafo y con el objetivo de fortalecer la coordinación entre el MEN, las Entidades Territoriales Certificadas y las Escuelas Normales Superiores.
<b>Artículo 7º. <i>Gratuidad.</i></b> Los programas de formación inicial de docentes, ofrecidos por las escuelas normales superiores accederán a los recursos de gratuidad, financiación y fomento previstos para la educación superior.	<b>Artículo 12. <i>Gratuidad.</i></b> Los programas de formación inicial de docentes, ofrecidos por las escuelas normales superiores accederán a los recursos de gratuidad, financiación y fomento previstos para la educación superior.	Se reenumera el artículo.
<b>Artículo 8º. <i>Reglamentación.</i></b> El Ministerio de Educación Nacional reglamentará la presente ley a través de la definición de un régimen jurídico especial de las escuelas normales superiores, de conformidad con la exposición de motivos, en un término de seis (6) meses a partir de su promulgación y en acuerdo con las escuelas normales superiores.	<b>Artículo 13. <i>Reglamentación.</i></b> El Ministerio de Educación Nacional reglamentará la presente ley a través de la definición de un régimen jurídico especial de las escuelas normales superiores, de conformidad con la exposición de motivos, en un término de seis (6) meses a partir de su promulgación y en acuerdo con las escuelas normales superiores.	Se reenumera el artículo.
<b>Artículo 9º. <i>Vigencia.</i></b> La presente ley deroga las normas que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.	<b>Artículo 14. <i>Vigencia.</i></b> La presente ley deroga las normas que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.	Se reenumera el artículo.

## 8. CONFLICTO DE INTERESES

*De conformidad con lo estipulado en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por el artículo 3º. de la Ley 2003 de 2019, se adiciona este acápite que busca brindar una guía para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, el congresista puede encontrar otras causales.*

*Por consiguiente, en mi calidad de ponente manifiesto que no existen circunstancias o eventos*

*que me puedan generar un conflicto de interés para la presentación de este segundo informe de ponencia, así como para la discusión y votación de este proyecto. Así mismo, corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés y su responsabilidad de manifestarlo a la plenaria del Congreso de la República, durante el trámite de esta.*

## 9. PROPOSICIÓN FINAL CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL SENADO:

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y solicito respetuosamente a la Plenaria del Senado de la República, dar **segundo debate al Proyecto de ley número 158 de 2023 Senado**, por la cual se reconoce a las escuelas normales superiores como instituciones de educación superior y se establecen otras disposiciones, incluido su pliego de modificaciones.

Atentamente



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**

Ponencia Segundo Debate PL 158 de 2023

Senadora de la República

Partido Conservador Colombiano

## 10 ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2023 SENADO

*por medio de la cual se establece el marco normativo de las Escuelas Normales Superiores como Instituciones de educación inicial, básica, media y superior y se establecen otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene como objetivo establecer el marco normativo para el funcionamiento de las Escuelas Normales Superiores (ENS) con un régimen especial que promueva la formación integral de docentes para los niveles de educación inicial y básica primaria y directivo docente rural, así como establecer disposiciones para su regulación y fortalecimiento misional en la educación superior y en el contexto educativo del país en general.

**Artículo 2º.** Para efectos de la presente ley adóptense las siguientes definiciones:

**Escuela Normal Superior (ENS):** Institución de educación dedicada a la formación inicial y continua de docentes para la educación inicial, básica primaria y directivo docente en la educación rural que concluye con los programas que ofrece la educación superior.

**Formación Integral:** Proceso educativo que incide en el desarrollo humano, de competencias pedagógicas, didácticas, investigativas y

socioemocionales en los futuros docentes y directivos docentes para su idoneidad ética y pedagógica.

**Educación preescolar:** Hace parte del sistema de educación inicial como servicio público educativo formal que se ofrece a los educandos de tres (3) a cinco (5) años de edad y comprende tres (3) grados, los cuales son una prioridad en la atención.

**Educación básica:** La educación básica obligatoria corresponde a la educación primaria y secundaria. Comprende nueve (9) grados y se estructurará en torno a un currículo común, conformado por las áreas fundamentales del conocimiento y de la actividad humana.

En las escuelas normales superiores, la educación inicial, preescolar y básica primaria serán modelo de referencia para la formación y desarrollo integral de niños y niñas y el desarrollo de las competencias de los maestros en formación desde la práctica pedagógica. Estos niveles de educación serán escenarios de laboratorio pedagógico para el desarrollo de la praxis pedagógica.

En el ciclo de básica secundaria se motivará e incentivará el desarrollo de potencialidades e intereses de los estudiantes para su orientación vocacional como futuros docentes, con acciones pedagógicas intencionadas.

**Educación media:** Constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y comprende dos grados, el décimo (10º) y el undécimo (11º). Tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo. En este nivel se promueve la exploración en los campos de la educación con acercamiento a la profesión docente. Los estudiantes al terminar el grado once (11) en las escuelas normales reciben el título de bachilleres académicos con profundización en pedagogía, título que les permite continuar en el programa de formación complementaria y cursar en 4 semestres para finalmente se titulan como normalistas superiores.

La articulación e integración de la educación media y superior puede suceder después del grado de bachiller e incluir el grado décimo segundo (12º) y décimo tercero (13º) en las Escuelas Normales Superiores como instituciones de educación superior.

**Programas de formación inicial de docentes:** Las escuelas normales superiores ofrecen programas de formación inicial de docentes, ejercen el principio de autonomía en su diseño y están reguladas por el sistema de aseguramiento de la calidad para lograr el mayor impacto.

La formación inicial conduce a la titulación en distintos niveles y áreas del conocimiento consideradas fundamentales dentro de la educación formal y faculta al educador para ejercer la docencia en el sistema educativo en correspondencia con el título y nivel de formación de educación obtenido como normalista superior o como licenciado en educación.

Los programas de formación inicial de docentes son el programa de formación complementaria, los programas de licenciatura y los programas de pedagogía para profesionales no licenciados.

Ciclos propedéuticos: Si bien históricamente estos no han sido reconocidos por los programas de educación superior universitaria, las ENS los han desarrollado. Con el título de bachiller con profundización pedagógica que se expide en la educación media, los estudiantes son habilitados para cursar el Programa de Formación Complementaria en cuatro semestres para recibir el título de Normalista Superior y luego proseguir con los programas de licenciaturas ofrecidos por las facultades de educación.

Si bien las ENS no son instituciones que realizan ciclos propedéuticos, estas formas permiten transitar a la educación superior para ofrecer el título de normalista superior y/o de licenciado para desempeñarse en primera infancia, básica primaria y directivo docente en educación rural.

**Programas de especialización:** Son programas de posgrado que permiten adquirir habilidades y conocimientos avanzados, para enriquecer y mejorar las capacidades como docente. Tienen como propósito, cualificar el ejercicio docente en procesos de aprendizaje o áreas complementarias a su formación de pregrado, cuya proyección se enfoca en el mejoramiento de la calidad educativa.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 16 de la Ley 30 de 1992, o a la ley vigente que regule la materia el cual quedará así:

**Artículo 16. Son instituciones de educación superior:**

- a) Instituciones Técnicas Profesionales.
- b) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas.
- c) Universidades.
- d) Escuelas Normales Superiores.

**Artículo 4°. Naturaleza Jurídica.** Las escuelas normales superiores son instituciones de educación superior, de naturaleza y régimen jurídico especial, de carácter territorial, con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera; administrarán su propio presupuesto de acuerdo con las funciones y reglamentación que el Gobierno nacional expida en la materia.

**Artículo 5°. Fines de las Escuelas Normales Superiores.** Las ENS tendrán los siguientes objetivos:

- 1. Formación Inicial y Continua:** Ofrecer programas de formación inicial y continua para docentes, maestros y directivos docentes, en concordancia con las políticas educativas nacionales y las necesidades del sistema educativo.
- 2. Investigación Educativa:** Promover la investigación aplicada en el ámbito educativo, orientada a la generación de

conocimiento y la mejora de las prácticas pedagógicas.

**3. Extensión y Vinculación:** Establecer alianzas con instituciones educativas, organismos gubernamentales y actores del sector para la transferencia de conocimientos, la prestación de servicios educativos, el fortalecimiento de la comunidad educativa y la incidencia en los territorios.

**4. Gestión del Conocimiento:** Desarrollar estrategias de gestión del conocimiento que permitan la sistematización, difusión y aplicación de buenas prácticas educativas.

**5. Articulación con las Entidades Territoriales Certificadas:** Para la formulación de políticas educativas y la formación de maestros en ejercicio.

**6. Gestión para el cierre de brechas educativas en la ruralidad y en zonas PDET.**

7. Las demás que se definan por el Gobierno nacional y las ENS en el proceso de reglamentación de la presente ley.

**Artículo NUEVO 6°. Competencias de las ENS. Son competencias de las Escuelas Normales Superiores:**

1. Diseñar y ejecutar programas académicos pertinentes y de calidad, en colaboración con las comunidades educativas y los sectores interesados.
2. Evaluar el desempeño de los estudiantes y docentes, así como la efectividad de los programas de formación, con base en indicadores de calidad y pertinencia.
3. Fomentar la participación activa de los estudiantes en actividades extracurriculares, prácticas pedagógicas y proyectos de investigación.
4. Implementar políticas de inclusión y equidad, garantizando el acceso y permanencia de todos los estudiantes, independientemente de sus condiciones socioeconómicas o culturales.
5. Las demás que defina el gobierno nacional y las ENS en la reglamentación de la presente ley.

**Artículo 7°.** Se adiciona un artículo al capítulo IV de la Ley 30 de 1992, o a la ley vigente que regule la materia el cual quedará así:

**Artículo Nuevo.** Las Escuelas Normales Superiores son Instituciones de Educación Superior, con régimen jurídico especial que prestarán el servicio educativo según su naturaleza y responsabilidades, en los niveles preescolar, educación básica, educación media académica con profundización en pedagogía, programas de formación inicial de docentes licenciaturas y programas de especialización, estructurados por ciclos propedéuticos, los cuales deberán cumplir

con los requisitos que el Ministerio de Educación Nacional reglamente para este propósito.

Estas instituciones de educación superior están autorizadas para ser formadoras de docentes en programas de licenciatura en educación inicial, preescolar y básica primaria o como directivo docente en el país o en aquellas licenciaturas correspondientes a la formación de las infancias conforme a los contextos diferenciales a nivel territorial.

**Artículo 8°. Financiamiento.** *Las Escuelas Normales Superiores contarán con financiamiento público garantizado por el Presupuesto General de la Nación y el Sistema General de Participaciones, en el marco fiscal de mediano plazo, y con nuevas fuentes como la posibilidad de gestionar recursos propios a través de la prestación de servicios educativos, la participación en convocatorias públicas, de cooperación nacional e internacional y la realización de proyectos de investigación y regalías.*

**Parágrafo.** La planta de personal docente, administrativo, técnico y de servicios y *de formación continua* en las escuelas normales superiores de carácter oficial, estará a cargo de la Nación y se financiará por el Sistema General de Participaciones.

**Artículo 9°. Fortalecimiento de las Infraestructuras.** El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación podrán fortalecer el mantenimiento y mejora de la infraestructura física, dotación, tecnológica y didáctica para el funcionamiento de las Escuelas Normales Superiores con proyectos tipo de regalías.

**Artículo 10. Evaluación de la Calidad.** EL Ministerio de Educación Nacional establecerá estrategias y mecanismos de evaluación integral de la calidad educativa en las Escuelas Normales Superiores, que contemplen indicadores de desempeño académico, satisfacción estudiantil, inserción laboral de egresados, la capacidad de reflejar la comunidad en la que están insertas y responder a los retos de la educación rural y la contribución al mejoramiento del sistema educativo nacional.

**Artículo 11. Acreditación Institucional.** Las Escuelas Normales Superiores deberán someterse a procesos de acreditación institucional, llevados a cabo por entidades reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional, para garantizar el cumplimiento de estándares de calidad y pertinencia en su oferta académica y servicios educativos.

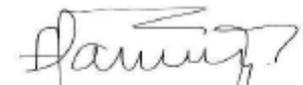
**Parágrafo 1°.** Para todos los efectos administrativos, técnicos y legales el Ministerio de Educación Nacional, designará una única dirección responsable dentro de su estructura que se encargará de la articulación, coordinación, acompañamiento, seguimiento, monitoreo y práctica de las Escuelas Normales Superiores durante todo el ciclo educativo, en coordinación con las Entidades Territoriales Certificadas y bajo el principio de autonomía.

**Artículo 12 Gratuidad.** Los programas de formación inicial de docentes, ofrecidos por las escuelas normales superiores accederán a los recursos de gratuidad, financiación y fomento previstos para la educación superior.

**Artículo 13 Reglamentación.** El Ministerio de Educación Nacional reglamentará la presente ley a través de la definición de un régimen jurídico especial de las escuelas normales superiores, de conformidad con la exposición de motivos, en un término de seis (6) meses a partir de su promulgación y en acuerdo con las escuelas normales superiores.

**Artículo 14. Vigencia.** La presente ley deroga las normas que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.

De la honorable Senadora,



**Soledad Tamayo Tamayo**  
Ponencia Segundo Debate PL 158 de 2023 Senado.  
Senadora de la República  
Partido Conservador Colombiano

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN REALIZADA EL DÍA 12 DE MARZO DE 2024, DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2023 SENADO**

*por medio de la cual se reconoce a las Escuelas Normales Superiores como Instituciones de Educación Superior y se establecen otras disposiciones.*

El Congreso de la República,

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene como objetivo reconocer a las escuelas normales superiores como instituciones de educación superior de naturaleza jurídica especial, así como establecer disposiciones para su regulación y fortalecimiento misional en el contexto educativo del país.

**Artículo 2°. Definiciones.** De conformidad con las Leyes 115 de 1994, 1188 de 2008, 749 de 2022 y los decretos reglamentarios vigentes, para efectos de la presente ley, adóptense las siguientes definiciones:

**Educación preescolar:** Hace parte del servicio público educativo formal que se ofrece a los educandos de tres (3) a cinco (5) años de edad y comprende tres (3) grados, los cuales son una prioridad en la atención.

**Educación básica:** La educación básica obligatoria corresponde a la educación primaria y secundaria. Comprende nueve (9) grados y se estructurará en torno a un currículo común, conformado por las áreas fundamentales del conocimiento y de la actividad humana.

En las escuelas normales superiores, la educación preescolar y básica primaria serán modelo de

referencia para la formación y desarrollo integral de niños y niñas y el desarrollo de las competencias de los futuros maestros desde la práctica pedagógica.

En el ciclo de básica secundaria se motivará e incentivará el desarrollo de potencialidades e intereses de los estudiantes para su orientación vocacional como futuros docentes, con acciones pedagógicas intencionadas.

**Educación media:** Constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y comprende dos grados, el décimo (10°) y el undécimo (11°). Tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo. En este nivel se promueve la exploración en los campos de la educación con acercamiento a la profesión docente. Los estudiantes al terminar el grado once (11°) en las escuelas normales reciben el título de bachilleres académicos con profundización en pedagogía, título que les permite continuar en el programa de formación complementaria y cursar en 4 semestres para finalmente se titulan como normalistas superiores.

**Programas de formación inicial de docentes:** Las escuelas normales superiores ofrecen programas de formación inicial de docentes, ejercen el principio de autonomía y libertad de cátedra en su diseño y están reguladas por el sistema de aseguramiento de la calidad para lograr el mayor impacto.

La formación inicial conduce a la titulación en distintos niveles y áreas del conocimiento consideradas fundamentales dentro de la educación formal y faculta al educador para ejercer la docencia en el sistema educativo en correspondencia con el título y nivel de formación de educación obtenido como normalista superior o como licenciado en educación.

Los programas de formación inicial de docentes son el programa de formación complementaria, los programas de licenciatura y los programas de pedagogía para profesionales no licenciados.

**Ciclo propedéutico:** Es una fase de la educación superior, que le permite al estudiante desarrollarse en su formación profesional siguiendo sus intereses y capacidades. Los ciclos propedéuticos en la formación de pregrado se caracterizan por ser flexibles, secuenciales y complementarios, donde el estudiante puede iniciar sus estudios de pregrado con un programa técnico profesional y transitar hacia la formación tecnológica, para luego alcanzar el nivel de profesional universitario.

**Programas de especialización:** Son programas de posgrado que permiten adquirir habilidades y conocimientos avanzados, para enriquecer y mejorar las capacidades como docente. Tienen como propósito, cualificar el ejercicio docente en procesos de aprendizaje o áreas complementarias a su formación de pregrado, cuya proyección se enfoca en el mejoramiento de la calidad educativa.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 16 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 16.** Son instituciones de educación superior:

- a) Instituciones Técnicas Profesionales.
- b) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas.
- c) Universidades.
- d) Escuelas Normales Superiores.

**Artículo 4°.** *Naturaleza Jurídica.* Las escuelas normales superiores son instituciones de educación superior, de naturaleza y régimen jurídico especial, de carácter territorial, con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera; administrarán su propio presupuesto de acuerdo con las funciones y reglamentación que el Gobierno nacional expida en la materia.

**Artículo 5°.** Se adiciona un artículo al Capítulo IV de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo Nuevo.** Las Escuelas Normales Superiores son Instituciones de Educación Superior, con régimen jurídico especial que prestarán el servicio educativo según su naturaleza y responsabilidades, en los niveles preescolar, educación básica, educación media académica con profundización en pedagogía, programas de formación inicial de docentes licenciaturas y programas de especialización, estructurados por ciclos propedéuticos, los cuales deberán cumplir con los requisitos que el Ministerio de Educación Nacional reglamente para este propósito.

Estas instituciones de educación superior están autorizadas para ser formadoras de docentes en programas de licenciatura en educación inicial, preescolar y básica primaria o como directivo docente en el país o en aquellas licenciaturas correspondientes a la formación de las infancias conforme a los contextos diferenciales a nivel territorial.

**Artículo 6°.** *Financiación.* La planta de personal docente, administrativo, técnico y de servicios de las escuelas normales superiores de carácter oficial, estará a cargo de la Nación y se financiará por el Sistema General de Participaciones.

**Artículo 7°.** *Gratuidad.* Los programas de formación inicial de docentes, ofrecidos por las escuelas normales superiores accederán a los recursos de gratuidad, financiación y fomento previstos para la educación superior.

**Artículo 8°.** *Reglamentación.* El Ministerio de Educación Nacional reglamentará la presente ley a través de la definición de un régimen jurídico especial de las escuelas normales superiores, de conformidad con la exposición de motivos, en un término de seis (6) meses a partir de su promulgación, en mesas de trabajo con representación de las escuelas normales superiores y sus nodos regionales.

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



Comisión Sexta Constitucional Permanente



Comisión Sexta Constitucional Permanente

**AUTO DE SUSTANCIACIÓN**

En los términos anteriores, fue aprobado en Primer Debate por la Comisión Sexta, en sesión ordinaria realizada el día 12 de marzo de 2024, el Proyecto de Ley No. 158 de 2023 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE A LAS ESCUELAS NORMALES SUPERIORES COMO INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES", según consta en el Acta No. 28, de la misma fecha.

JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS  
Secretario General  
Comisión Sexta del Senado

JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS  
Secretario General  
Comisión Sexta del Senado

La Mesa Directiva Autoriza el Informe presentado para Segundo Debate por la Honorable Senadora SOLEDAD TAMAYO TAMAYO, al Proyecto de Ley No. 158 DE 2023 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE A LAS ESCUELAS NORMALES SUPERIORES COMO INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES", DE ACUERDO AL ARTÍCULO 165 DE LA LEY 5ª DE 1992 "REGLAMENTO DEL CONGRESO", para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**AUTO DE SUSTANCIACIÓN**

**CONTENIDO**

Gaceta número 573 - Martes, 14 de mayo de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA  
PONENCIAS

Informe de ponencia positiva para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley número 174 de 2023 Senado, 401 de 2023 Cámara, por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta del Senado del Proyecto de Ley número 158 de 2023 Senado, por medio de la cual se reconoce a las escuelas normales superiores como Instituciones de Educación Superior y se establecen otras disposiciones. .... 12