



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Por efectos metodológicos, la motivación del presente proyecto de ley, cuyo objeto es brindar una interpretación auténtica a la expresión “elección de la candidatura”, contenida en los numerales 9 a 12 del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022, “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”, debe pasar por el tratamiento de las siguientes temáticas, a saber:

- A. Los fundamentos normativos de la competencia del Congreso de la República para la aprobación de leyes de interpretación auténtica.
- B. Los problemas de interpretación causados por el aparte analizado.
- C. El cumplimiento de los requisitos exigidos por la Corte Constitucional para la aprobación de leyes interpretativas.

En ese orden, se procede a desarrollar cada uno de estos tópicos, como sigue:

**A. LOS FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA LA APROBACIÓN DE INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA.**

La interpretación auténtica hace referencia a la interpretación que por vía de una ley efectúa el legislador con el propósito de fijar, más allá de cualquier duda, el sentido de otra disposición legal, aprobada previamente, que presenta en su estructura apartes oscuros o poco comprensibles<sup>1</sup>, que, por consiguiente, pueden dificultar su aplicación.

En Colombia, se trata de una competencia que dispone no solo de fundamentos constitucionales, sino también legales. En ese sentido, el artículo 150, numeral 1, de la Carta Política de 1991 consagra:

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

- 1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.*” (Negrilla fuera de texto).

Del texto normativo transcrito, se colige que el Congreso, a través de sus dos cámaras, expedirá leyes, en aras de interpretar otras prescripciones legislativas.

En otros términos, mediante la aprobación de la ley, el Senado y la Cámara de Representantes cumplirán igualmente funciones hermenéuticas, teniendo por objeto leyes previas expedidas por esta misma autoridad.

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-076 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Pero no se trata de la única previsión que erige esta competencia, pues ella ha sido reconocida, desde tiempos pretéritos, por el Código Civil. Así, en el artículo 25 de ese cuerpo normativo puede leerse:

*“La interpretación que se hace para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, corresponde al legislador.”* (Negrilla fuera de texto)

De esta manera, se concibe que la determinación del alcance de una ley oscura es asignada al legislador, como el primero de los órganos a cargo de la precisión del sentido de la obra legislativa creada por sus integrantes.

Por otro lado, y en tratándose de la naturaleza de las leyes de interpretación, se destaca que corresponden a disposiciones que vienen a unirse a la ley interpretada, comprendiéndose que el sentido dado con ellas es el sentido que ha acompañado a esa norma desde su entrada en vigencia.

Al respecto, la Corte Constitucional<sup>2</sup> ha manifestado:

*“Tanto el artículo primero de la ley interpretada, como su homólogo de la ley interpretativa, se refieren a los mismos derechos constituidos sobre hidrocarburos. Podría suponerse que hubo un cambio del concepto de derecho constituido entre una y otra norma, lo cual no es cierto, pues en la primera se anuncia el concepto haciendo un señalamiento genérico de sus elementos, que no son contrariados en la norma interpretativa, sino descritos y precisados; luego [es claro que] se trata simplemente del carácter retrospectivo de las leyes interpretativas, que al fundirse con las leyes que interpretan, tienen sus elementos una vigencia desde el término de ésta, sin perjuicio de las situaciones definidas en el término comprendido entre la expedición de una y otra ley.”* (Negrilla fuera de texto)

Lo anterior, con fundamento en los artículos 14 del Código Civil y 58 del Código del Régimen Político y Municipal:

*“Art. 14. Código Civil. Leyes de interpretación. Las leyes que se limitan a declarar el sentido de otras leyes, se entenderán incorporadas en estas; pero no afectarán en manera alguna los efectos de las sentencias ejecutoriadas en el tiempo intermedio.”*

*“Art. 58. Código de Régimen Político y Municipal. Cuando una ley se limita a declarar el sentido de otra, se entenderá incorporada en ella para todos sus efectos, pero no*

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-424 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz.

*alterará lo que se haya dispuesto en decisiones ejecutoriadas antes de que entre a regir.”*

En suma, el Congreso de la República está autorizado por el ordenamiento nacional a expedir leyes de interpretación auténtica, cuando resulte necesario para hacer clara el entendimiento de leyes oscuras, o sujetas a interpretaciones diversas por parte de las autoridades públicas.

**B. LOS PROBLEMAS DE INTERPRETACIÓN CAUSADOS POR EL APARTE ANALIZADO**

Con el artículo 111 de la Ley 2200 de 2022, el legislador ordinario buscó el cumplimiento de dos propósitos fundamentales.

De una parte, unificar en una sola norma el régimen de inhabilidades aplicables al cargo de gobernador departamental, que hasta la época estaba disgregado en diversas disposiciones.

De otra, actualizar el compendio de inhabilidades de los candidatos a las gobernaciones, incluyendo como situaciones de inelegibilidad una serie de circunstancias que, en el pasado, no se contemplaban como impeditivas para acceder a ese empleo.

Pues bien, siguiendo el segundo de los propósitos mencionados –el de la actualización–, el artículo 111 planteó como inhabilidades para los aspirantes a gobernadores las siguientes:

*“No podrá ser inscrito como candidato, elegido o designado como gobernador:*

(...)

9. *Quien haya celebrado en los 12 meses anteriores a la elección de la candidatura, en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo departamento, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.*

10. *Quien, en los 12 meses anteriores a la elección de la candidatura, haya intervenido de cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.*

11. *Quien, en los 12 meses anteriores a la elección de la candidatura, haya intervenido en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el departamento o sus entidades descentralizadas.*

12. *Quien, en los 12 meses anteriores a la elección de la candidatura, haya sido apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales*

*del respectivo departamento, o que administren tributos, tasas o contribuciones del mismo...”* (Negrilla fuera de texto)

En ese sentido, el artículo 111 de la Ley 2200 de 2022 presentó como nuevas circunstancias de inelegibilidad la celebración e intervención de contratos con los departamentos y sus entidades públicas y privadas; la intervención en procesos o asuntos en los que tenga interés el ente territorial; y, finalmente, el apoderamiento o la gestión ante autoridades administrativas o jurisdiccionales ubicadas en el respectivo departamento.

Como punto denominador común de las inhabilidades comentadas, el legislador prescribió que todas ellas se configurarían, siempre y cuando las actividades descritas en cada uno de los ordinales tuvieran lugar “...en los 12 meses anteriores a la elección de la candidatura”.

Es decir, la disposición utilizó, para definir el extremo temporal final de estas inhabilidades, la noción “elección de la candidatura”, en una fórmula, sin duda, novedosa, y un tanto problemática para la comprensión de cada uno de estos eventos, si se la armoniza con otras disposiciones de corte electoral en Colombia.

En consonancia, y a la hora actual, la expresión “elección de la candidatura”, puede ser interpretada, a lo menos, de dos maneras diferentes, así:

- La “elección de la candidatura”, como designación del aspirante en el seno del partido o movimiento político al que pertenece:

Se sabe que en el país, por mandato del artículo 107 constitucional, en consonancia con las previsiones de la Ley 1475 de 2011, las candidaturas postuladas por los partidos y movimientos políticos pueden resultar de procesos de democratización interna.

Al respecto, la Carta Política de 1991 consagra:

*“Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.*

*Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.”*



Se deriva de lo anterior que las candidaturas efectuadas por las agrupaciones políticas pueden ser, previamente, sometidas a procesos de escogencia, empleando para ello, por ejemplo, la figura de las consultas internas, interpartidistas o populares.

Explicado ello, y desde esta perspectiva, la fórmula utilizada por el artículo 111 de la Ley 2200 de 2022 de "la elección de la candidatura", podría suponer que las inhabilidades descritas deben contabilizarse teniendo como extremo final el momento en el que el partido político lo ha designado en el desarrollo de proceso de democracia interna.

Así las cosas, el extremo desde el cual se computa las inhabilidades no sería fijo, pues dependería siempre de la fecha en que el aspirante hubiese sido elegido para representar a la colectividad política que lo postula en la contienda.

En aras de aclarar esta interpretación, puede ofrecerse un ejemplo: el señor "A" es militante del partido rojo. Previo a la elección de las autoridades locales a llevarse a cabo el 29 de octubre de 2023, postula su nombre en la consulta interna puesta en marcha por ese partido para elegir su candidato único a la Alcaldía de Garzón - Huila. Su elección como candidato único del partido rojo se da el primero (1) de febrero de 2022.

En el caso de este candidato, teniendo en cuenta que "la elección de su candidatura" se produce el primero (1) de febrero de 2022, los doce meses a los que hacen referencia los numerales 9, 10, 11 y 12 del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022, se extienden hasta el primero (1) de febrero de 2021, al tratarse de los 12 meses anteriores.

La situación va a ser distinta en el caso del partido rosado, cuya elección de la candidatura única a la Alcaldía de Garzón - Huila se da el primero (1) de junio de 2022, extendiéndose el periodo inhabilitante hasta el primero (1) de junio de 2021.

Como se desprende de la ejemplificación, el entendimiento comentado estaría afectado de incertidumbre, pues la norma pendería de la voluntad de los partidos y movimientos, y la realización de sus consultas para elegir sus candidaturas, lo que desconoce la naturaleza pública de las disposiciones erigidas en el artículo 111 de la Ley 2200 de 2022.

- La "elección de la candidatura", como "fecha de la elección"

Otra de las interpretaciones que podrían resultar de las normas comentadas, es la que equipara "elección de la candidatura" con "fecha de la elección".

En efecto, las candidaturas postuladas por los partidos solo pueden ser elegidas cuando los ciudadanos asisten a las urnas, y eligen aquella de su preferencia.

En tratándose de esta hermenéutica, ella es ventajosa, por cuanto:

-Garantiza el principio "pro homine", dando a los ordinales del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022 la interpretación más favorable para los derechos políticos que se encuentran en juego.

En efecto, no se trataría de la elección de la candidatura interna en cada uno de los partidos, acto que tiene lugar con mucho meses de anticipación a la elección popular definitiva, sino el certamen acortando en el tiempo el periodo inhabilitante contenido en ella, y ofreciendo certeza a su conteo.

-Equipara el régimen de inhabilidades del gobernador con el de los congresistas que, en la mayor parte de casos, que se contemplan en el artículo 179 de la Constitución, menciona como extremo temporal "la fecha de la elección" para el cómputo de los términos allí contenidos.

Entonces, descritas estas problemáticas interpretativas, se hace necesario una ley que fije la interpretación auténtica de esta disposición -"elección de la candidatura"-, como garantía de certeza, y previo a que en su entendimiento puedan presentarse problemas de contradicción entre las diferentes autoridades jurisdiccionales.

C. EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA LA APROBACIÓN DE LEYES INTERPRETATIVAS

La constitucionalidad de las leyes interpretativas ha sido supeditada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>3</sup> al cumplimiento de tres requisitos, así:

"Primero, debe referirse expresamente a una norma legal anterior. Segundo, debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior. Frente no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material".

En el caso particular, cada una de estas exigencias es observada, ya que:

-Frente al requisito de identificación de una norma legal anterior: En este punto, la ley interpretativa precisaría la expresión "elección de la candidatura", contenida en

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-245 de 1996.

los ordinales 9, 10, 11 y 12 del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022, contenido del régimen de inhabilidades de los gobernadores.

-Frente a la escogencia de uno de los posibles significados de la norma: el proyecto de ley escoge uno de los significados que pueden desprenderse de los numerales comentados, a la manera como se explicó de forma previa.

En ese orden, se elige el significado de "fecha de elección" como término asimilable a la expresión "elección de la candidatura"; desechando correlativamente la hermenéutica consistente en elección interna de la aspiración, como lo permiten los procesos democráticos a los están sometidos los partidos políticos.

-Frente a la imposibilidad de no agregar contenidos no comprendidos en la norma interpretada: el proyecto de ley no lo hace, pues él se decanta, como se ha dicho, por una de los entendimientos que hacen parte del ámbito de la ley, sin añadir conceptos o modificación alguna.

En estos términos, se motiva la ley interpretativa sobre el artículo 111 de la Ley 2200 de 2022, numerales 9, 10, 11 y 12.

De los Honrables Congresistas,

*[Signatures]*

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO  
Senador de la República.

*[Signatures]*

Ana Raquel Monsalve

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 04 del mes de octubre del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 178 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: *[Signatures]*

SECRETARÍA GENERAL

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 04 de octubre de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.178/23 Senado “**POR MEDIO DEL CUAL SE INTERPRETA CON AUTORIDAD LA EXPRESIÓN “ELECCIÓN DE LA CANDIDATURA”, UTILIZADA EN LOS NUMERALES 9 A 12 DEL ARTÍCULO 111 DE LA LEY 2200 DE 2022**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO, FABIO RAÚL AMIN SALEME, GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ, ALFREDO DELUQUE ZULETA, JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ, CARLOS MEISEL VERGARA, DAVID LUNA SÁNCHEZ, JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ, PALOMA VALENCIA LASERNA, CLAUDIA PÉREZ GIRALDO, CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA, JUAN SAMY MERHEG MARÚN, LAURA FORTICH SÁNCHEZ, GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA, JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO, JUAN FELIPE LEMOS, CIRO RAMÍREZ CORTÉS, NORMA HURTADO SÁNCHEZ; y los Honorables Representantes CARLOS ARDILA ESPINOSA, ANA ROGELIA MONSALVE, WILMER GUERRERO AVENDAÑO, WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ, SILVIO CARRASQUILLA TORRES, GILMA DÍAZ ARIAS, SANDRA ARISTIZABAL SALEG, ELIZABETH JAY-PANG DIAZ y otras firmas ilegibles. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 04 DE 2023**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 177 DE 2023 SENADO

*por medio del cual se establece el Programa la U al barrio para descentralizar la oferta académica de las instituciones de educación superior públicas y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C. 04 de octubre de 2023

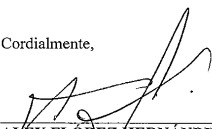
Honorable,  
**IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ**  
Presidente del Senado de la República  
Senado

**Asunto: Proyecto de Ley No. \_\_\_ de 2023 “Por medio del cual se establece el programa La U al Barrio para descentralizar la oferta académica de las Instituciones de Educación Superior públicas y se dictan otras disposiciones.”**

Respetado presidente,  
En mi condición de Senador del Congreso de la República, radicó el presente proyecto de ley que tiene por objeto establecer medidas para ampliar la cobertura en la Educación Superior Pública mediante el uso de Instituciones educativas para prestar clases

De tal forma, presenté a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley.

Adjunto original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,  
  
**ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ**  
Senador de la República  
Pacto Histórico

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este proyecto de ley busca descentralizar la oferta académica de las instituciones de educación superior, habilitando los colegios oficiales en el horario nocturno y los fines de semana, como forma de acercar la educación superior a las comunidades en territorio.

Importante para esto fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Educación Nacional y de las autoridades locales de educación para apoyar el proceso de descentralización de las instituciones de educación superior adseritas. Así como la integración de los colegios oficiales para tener la disponibilidad de los campus principales, los servicios de laboratorios, las salas de cómputo, los espacios deportivos, bibliotecas, y todas las herramientas necesarias para el desarrollo de las actividades curriculares.

El proceso de descentralización se fundamenta en la normativa que orienta a los establecimientos públicos educativos (en desarrollo de Ley 715 de 2001, Ley 790 de 2002 y Decreto 1052 de 2006), dirigido a garantizar que el proceso sirva para fortalecer y mejorar el servicio educativo prestado por los establecimientos descentralizados.

Es fundamental garantizar el acceso de adolescentes y jóvenes del país a una educación pertinente y de calidad, avanzando en la implementación de estrategias que favorezcan la permanencia y ampliando las oportunidades de acceso a la educación postsecundaria para disminuir las brechas existentes entre las zonas urbanas y rurales; garantizar la permanencia en el sistema, así como lograr los aprendizajes necesarios para continuar su proyecto de vida y la construcción de trayectorias de manera efectiva.

La transformación educativa debe pensarse con un enfoque de territorio, con la descentralización como un eje central de la calidad educativa en Colombia. Descentralizar implica construir capacidades regionales de acompañamiento para que la oferta institucional de los diferentes programas de educación superior llegue a cada comunidad y se adapte a las condiciones y necesidades de sus habitantes.



<p><b>Educación Rural</b></p> <p>Diversas investigaciones y estudios señalan que el sector rural ha sido uno de sectores más ignorados en el tema de las políticas educativas, pues la visión urbano-céntrica ha determinado muchos de los objetivos, medios e instrumentos que hacen parte del quehacer educativo, dejando de lado el reconocimiento de las necesidades particulares de lo rural, sus saberes y formas identitarias de trabajo, reflexión y formación (Mora, 2020; Gajardo, 2014; Herrera y Buitrago, 2015; Arias, 2017).</p> <p>Adicionalmente, aunque se reconoce la existencia de una diversidad de comunidades que hacen parte de la ruralidad, los cambios en las maneras de abordar las particularidades y contextualizar las estrategias de trabajo educativo aún distan de las metas soñadas para la equidad educativa; y como se señaló en la reflexión sobre la atención a la primera infancia, las preocupaciones por el acceso educativo y la formación docente, también están presentes al momento de pensar la educación rural, pues se conectan con las evidencias de las pobres condiciones materiales con las que se cuentan en estas zonas y los bajos resultados en la evaluación de los aprendizajes (Corvalán, 2006; Serna y Patiño, 2018).</p> <p>Se requiere, para este propósito, aunar los esfuerzos institucionales para adaptar estas políticas nacionales a las necesidades territoriales implementado, además, con el apoyo de las secretarías de educación de las entidades regionales certificadas.</p> <p>Repensar las estrategias para mejorar el acceso y la calidad educativa, por lo menos, exige proyectar acciones orientadas a <i>tres aspectos</i> prioritarios: 1) <b>incluir la ruralidad</b>, esto es, las culturas afro, indígenas y campesinas, en las propuestas curriculares de la nación y de las instituciones; 2) ampliar y fortalecer los planes de <b>cobertura y financiación</b> de la educación superior; y, 3) diversificar las <b>estrategias de seguimiento y acompañamiento</b> académico en conexión con las de soporte económico, consolidadas con el propósito de evitar, o disminuir al máximo, la deserción escolar.</p> <p>Investigaciones recientes permiten afirmar que en América Latina las tasas de deserción, atraso y analfabetismo, aunque han presentado mejoras en términos generales, son significativamente altas en contextos de ruralidad (Gajardo, 2014; Santamaría, 2018).</p>	<p>Algunas problemáticas se relacionan con el tipo de programas que llegan al campo colombiano, y desconocen las particularidades de las poblaciones campesinas, indígenas y afrodescendiente, que, con sus particulares formas de asumir la vida, determinan las formas de ser y actuar en la ruralidad.</p> <p><b>Acceso, Calidad y Pertinencia</b></p> <p>Con el propósito de alcanzar una educación con acceso universal y de calidad, muchos países latinoamericanos han apoyado, por un lado, aquellas iniciativas conducentes al aumento del número de estudiantes en Educación superior desde finales del siglo XX y, por otro, han incentivado los procesos de mejora, seguimiento y medición de la calidad, generando una nueva cultura institucional que evalúa la pertinencia y la respuesta adecuada a las necesidades sociales, de la sociedad del conocimiento y del mundo del trabajo (Ferreira, Avitabile, Botero, Haimovich &amp; Urzúa, 2017; Melo-Becerra, Ramos-Forero y Hernández-Santamaría, 2017). Adicionalmente, se ha evidenciado, en lo corrido del siglo XXI, un crecimiento del estudiantado, un aumento de la proporción de estudiantes con bajos ingresos, aumento en la cantidad de mujeres que ingresan a la educación superior, y un crecimiento de la extensión universitaria y presencia institucional en regiones que no contaban con oferta de programas de este nivel de formación (Schwartzman, 2020; Brunner &amp; Labraña, 2020).</p> <p>El Estado y las instituciones deben realizar esfuerzos mayores para ofrecer, no sólo programas con alta calidad académica, que permite elevar la preparación de los estudiantes, sino también ofrecer espacios y escenarios que contribuyan a la formación integral y al bienestar de su comunidad académica, a lo que apunta el primer aspecto señalado en este ítem; por lo que la inversión para ampliar y fortalecer la infraestructura física, administrativa y académica, es un aspecto que requiere de un impulso, una sinergia, y una conjunción de recursos económicos mixtos, pues esta articulación puede garantizar la implementación de mejores y estratégicas acciones que acompañen este crecimiento sin detrimento de otros factores educativos.</p> <p>Las instituciones de educación superior deben trabajar, de manera adicional a la revisión de la pertinencia de sus ofertas, por el diseño de nuevas opciones que sean de la preferencia de los jóvenes, ya sea porque los programas responden a las necesidades laborales de su región o porque las instituciones sintonizan con sus proyectos de vida, empleabilidad y desarrollo</p>
<p>profesional. Como lo referencia el estudio realizado por Martínez-Restrepo, et. al., (2016, p. 9) "los programas ofrecidos deben ajustarse a las necesidades actuales y futuras del desarrollo agropecuario y rural colombiano, como objetivos estratégicos del país con el fin de pagar la deuda histórica con el campo". Para alcanzar esta meta, no sólo se debe aumentar la inversión para el sector educativo, ni se deben focalizar las estrategias y la calidad del gasto público (que según las estimaciones de Fedesarrollo ascienden al 1.2% del PIB y se requiere de \$17.7 billones para alcanzar las metas al año 2030), sino que instituciones como el SENA (y aplica a todas las instituciones de educación superior) debe evitar "que los estudiantes se vean obligados a escoger carreras tecnológicas que no son de su preferencia (...), se endeuden y después no puedan pagar sus estudios (...), [y/o] que deban realizar proyectos o hacer prácticas que no tienen relación con sus estudios" (Martínez-Restrepo, et. al., 2016, p. 9).</p> <p>La lucha por la equidad educativa, exige que la nación y las instituciones de educación superior, con el propósito, no sólo de mejorar el acceso a la educación, sino de garantizar una formación continua con las dinámicas de la vida profesional, asignen más recursos para adquirir mayor fiabilidad, transparencia, una evidente eficiencia en los procesos de gestión que se realiza.</p> <p><b>MARCO JURÍDICO</b></p> <p>Para sustentar un proyecto de ley que permita la acción descentralizada del servicio de educación por parte de las Instituciones de Educación Superior en las Instituciones Educativas de educación básica y media, es preciso hacer un análisis del principio constitucional de la autonomía universitaria para con ello establecer el rol de quienes se vean irradiados por los efectos de la norma, especialmente el estado.</p> <p>Expresa la Carta Política en su artículo 67, lo siguiente:</p> <p><i>"Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un <u>servicio público que tiene una función social</u>; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.</i></p>	<p><i>La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.</i></p> <p><i>El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.</i></p> <p><i>La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.</i></p> <p><i>Corresponde al Estado regular y ejercer la <u>suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.</u></i></p> <p><i>La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley." (subrayado fuera de texto)</i></p> <p>De lo anterior se colige un ingrediente indispensable que sirve de soporte al proyecto de ley: la educación es un servicio público que lleva inmersa una función social. Esto significa que es un deber del estado satisfacer esa necesidad entre los administrados y que, por lo tanto, es un fin constitucional insoslayable que debe cumplirse por los medios legítimos de que disponga. Tal afirmación se consolida en el artículo 70 superior, que reza:</p> <p><i>"ARTICULO 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la <u>educación permanente</u> y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.</i></p> <p><i>La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El</i></p>

*Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.” (subrayado fuera de texto)*

Habiendo establecido la naturaleza de la educación en Colombia y la carga que ello le supone al estado, puede afirmarse preliminarmente que es viable un proyecto de ley que le permita a las universidades prestar sus servicios en instituciones de educación básica y media difumidas por lo territorios, pues no cabe duda que es un mecanismo para alcanzar la mayor cantidad de población que por factores socioeconómicos no se encuentran en condiciones de trasladarse hasta las sedes de que gozan las universidades, en suma a la optimización de recursos de que ya dispone el estado, sin incurrir en una inversión financiera significativa.

La educación superior se encuentra principalmente regulada en la ley 30 de 1992, que reglamenta la prestación del servicio y que se trae a colación para justificar la necesidad del proyecto que aquí se analiza. Dice la ley:

“Artículo 2. La Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado.” (subrayado fuera de texto)

El entramado estatal está dispuesto, en su integridad, para satisfacer las necesidades de sus habitantes. En el caso que nos ocupa, la prestación del servicio de la educación que a su vez cuenta con nos objetivos delimitados por la ley citada anteriormente y cuyo artículo seis indica:

*“Artículo 6. Son objetivos de la Educación Superior y de sus instituciones:*

- a) Profundizar en la formación integral de los colombianos dentro de las modalidades y calidades de la Educación Superior, capacitándolos para cumplir las funciones profesionales, investigativas y de servicio social que requiere el país.*
- b) Trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento en todas sus formas y expresiones y, promover su utilización en todos los campos para solucionar las necesidades del país.*

“Artículo 15. Las instituciones de Educación Superior podrán adelantar programas en la metodología de educación abierta y a distancia, de conformidad con la presente Ley.” (subrayado fuera de texto)

Queda claro pues que el servicio de la educación puede y debe satisfacerse por los medios de que disponga el estado, y que, incluso, al Presidente de la República le asisten deberes en el mismo sentido, tal y como lo expresa el artículo 31 de la ley 30:

*“Artículo 31. De conformidad con los artículos 67 y 189, numerales 21, 22 y 26 de la Constitución Política de Colombia y de acuerdo con la presente Ley, el fomento, la inspección y vigilancia de la enseñanza que corresponde al Presidente de la República, estarán orientados a:*

- a) Proteger las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.*
- b) Vigilar que se cumpla e impere plena e integralmente la garantía constitucional de la autonomía universitaria.*
- c) Garantizar el derecho de los particulares a fundar establecimientos de Educación Superior conforme a la ley.*
- d) Adoptar medidas para fortalecer la investigación en las instituciones de Educación Superior y ofrecer las condiciones especiales para su desarrollo.*
- e) Facilitar a las personas aptas el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, al arte y a los demás bienes de la cultura, así como los mecanismos financieros que lo hagan viable.*

Decreto 110 de 1994

- f) Crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía y las artes.*

*c) Prestar a la comunidad un servicio con calidad, el cual hace referencia a los resultados académicos, a los medios y procesos empleados, a la infraestructura institucional, a las dimensiones cualitativas y cuantitativas del mismo y a las condiciones en que se desarrolla cada institución.*

*d) Ser factor de desarrollo científico, cultural, económico, político y ético a nivel nacional y regional.*

*e) Actuar armónicamente entre sí y con las demás estructuras educativas y formativas.*

*f) Contribuir al desarrollo de los niveles educativos que le preceden para facilitar el logro de sus correspondientes fines.*

*g) Promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional y la cooperación interinstitucional con miras a que las diversas zonas del país dispongan de los recursos humanos y de las tecnologías apropiadas que les permitan atender adecuadamente sus necesidades.*

*h) Promover la formación y consolidación de comunidades académicas y la articulación con sus homólogos a nivel internacional.*

*i) Promover la preservación de un medio ambiente sano y fomentar la educación y cultura ecológica.*

*j) Conservar y fomentar el patrimonio cultural del país.” (subrayado fuera de texto)*

Si bien todos los literales antes enunciados son de consideración jurídica para este proyecto, se destaca el literal G, en el entendido que la descentralización de funciones en la educación superior es uno de sus objetivos, lo cual sirve como puerta de entrada para que las instituciones de educación superior puedan llegar a los barrios precisamente para satisfacer su razón de ser. Ello se concatena con lo dicho por el artículo 15 de la misma ley:

*g) Fomentar la producción del conocimiento y el acceso del país al dominio de la ciencia, la tecnología y la cultura.*

*h) Propender por la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos de las instituciones de Educación Superior.*

*i) Fomentar el desarrollo del pensamiento científico y pedagógico en Directivos y docentes de las instituciones de Educación Superior.*

*j) <Literal adicionado por el artículo 25 de la Ley 1740 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Velar por la calidad y la continuidad del servicio público de educación superior.*

*k) <Literal adicionado por el artículo 25 de la Ley 1740 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Propender por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos y por el cumplimiento de los objetivos de la educación superior.*

*l) <Literal adicionado por el artículo 25 de la Ley 1740 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Velar por el adecuado cubrimiento del servicio público de educación superior.*

*m) <Literal adicionado por el artículo 25 de la Ley 1740 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Que en las instituciones privadas de Educación Superior, constituidas como personas jurídicas de utilidad común, sus rentas se conserven y se apliquen debidamente y que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de sus fundadores, sin que pueda consagrarse o darse de forma alguna el ánimo de lucro.*

*n) <Literal adicionado por el artículo 25 de la Ley 1740 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Que en las instituciones oficiales de Educación Superior se atienda a la naturaleza de servicio público cultural y a la función social que les es inherente, se cumplan las disposiciones legales y estatutarias que las rigen y que sus rentas se conserven y se apliquen debidamente.”*

Se hace un énfasis especial en los literales E y L, que refieren al deber de garantizar la cobertura de la prestación del servicio de la educación superior. Extender la posibilidad de las Instituciones de enseñar en los barrios puede verse ahora no sólo como una posibilidad sino como una necesidad, pues se trata del mejor mecanismo para llegar a quienes no pueden acceder a la universidad por factores territoriales y socioeconómicos.

Ahora bien, se sigue saber si con ello se viola el principio constitucional de la autonomía universitaria. Para ello me permito citar el Concepto Sala de Consulta y servicio civil 1076 de 1998 emitido por el Consejo de Estado el quince (15) de abril de mil novecientos noventa y ocho (1998), con número de radicado 1076 cuyo Consejero Ponente fue Augusto Trejos Jaramillo. Cito in extenso:

*“A. Autonomía universitaria.*

*El artículo 1o de la Constitución Nacional establece que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con entidades territoriales autónomas.*

*El artículo 113 de la Carta, al señalar la estructura del Estado, enuncia las ramas del poder público que lo integran y prevé la existencia de otros órganos autónomos e independientes, encargados de cumplir las demás funciones de aquél y advierte que, no obstante tener funciones separadas, todos colaboran armónicamente para la realización de sus fines.*

*Concretamente, y dentro de una adecuada integración de la rama ejecutiva del poder público en lo nacional, además de los organismos y entidades enunciados en el inciso 4 del artículo 115 de la Constitución deben ubicarse, también, las unidades administrativas especiales y entidades con administración autónoma.*

*Lo anterior, por cuanto la categoría de este tipo de entidades no puede implicar la creación de islotes dentro del Estado pues la propia Carta da a Colombia la calidad de república unitaria. Si bien descentralizada, este concepto no determina independencia o desagregación ya que las ramas del poder público, los órganos que*

*las integran y los demás, así sean autónomos e independientes, todos con funciones separadas, colaboran armónicamente para el cumplimiento y la realización de las funciones y de la finalidad del Estado.*

*El artículo 69 constitucional, al garantizar a las universidades autonomía para darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de conformidad con la ley, a la cual defiere la expedición de su régimen especial, consagró una figura nueva dentro del sistema de descentralización administrativa por servicios, el llamado “ente universitario autónomo”, con características singulares que lo hacen diferente de los demás organismos descentralizados con aquel carácter y que es, precisamente, una de las entidades autónomas a que aluden las disposiciones constitucionales.*

*En desarrollo de las atribuciones conferidas por la Constitución de 1991, el Congreso expidió la ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior” con el objetivo, entre otros, de garantizar la autonomía universitaria y velar por la calidad de ese servicio público a través del ejercicio de la inspección y vigilancia del mismo.*

*De conformidad con el artículo 28 de esta ley, la autonomía universitaria se concreta en aspectos académicos, administrativos y financieros de las instituciones de educación superior. En ejercicio de ella las universidades tienen derecho a darse y modificar estatutos; designar las autoridades académicas y administrativas; crear, organizar y desarrollar programas académicos; definir y organizar labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales; otorgar los títulos correspondientes; seleccionar los profesores; admitir alumnos; adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.*

*Es importante advertir sobre el régimen presupuestal de estas universidades que, según criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional, no puede conferirse asimilación de ellas a los establecimientos públicos para esos efectos. En este caso la autonomía no puede ser de carácter restringido. Las universidades oficiales, al igual que el Banco de la República y la Comisión Nacional de Televisión, comportan*

*dentro de esa autonomía lo que la ley especial que las rige determine en materia presupuestal. Así lo quiso el legislador al excluirlas del grupo de entidades que, para esos fines, se equiparan a establecimientos públicos.*

*(...)*

*El postulado constitucional de que “Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley” tiene alcance limitado, pues la premisa que la Constitución asume es que la Universidad para cumplir su misión requiere autonomía y ésta se manifiesta básicamente en una libertad de auto organización -darse sus directivas- y de auto regulación -regirse por sus propios estatutos- prerrogativas todas que deben desarrollarse dentro de las directrices generales señaladas por la ley.*

*Sobre el alcance de la autonomía universitaria esta Sala ha fijado su criterio, entre otras, en las consultas 609 del 25 de mayo de 1994, 787 del 11 de marzo de 1996 y 1044 del 30 de octubre de 1997. Igualmente lo ha hecho la Corte Constitucional en sentencias tales como la C-109 de 1994, C-195 de 1994, C-420 de 1995, T-515 de 1995, C-188 de 1996 y C-220 de 1997.*

*El concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores para lograr que el acceso a la formación académica en la educación superior tenga lugar dentro de un sistema libre de interferencias del poder público, tanto en el campo netamente académico como en el de la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero de la entidad educativa. Sin embargo, esa libertad de acción no puede extenderse al punto de propiciar una universidad ajena y aislada de la sociedad de la que hace parte y, en el caso de las de carácter público, emancipadas por completo del Estado que las provee de recursos y patrimonio.”*

El Consejo de Estado, como órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa, mediante la salsa de consulta civil ha fijado el alcance del principio de la autonomía universitaria, mismo que si bien le permite a las instituciones de gozar de cierta

independencia, no significa que puedan ser indiferentes o ajenas al cumplimiento de los fines del estado y que, de hecho, el principio de la autonomía universitaria tiene un alcance limitado.

Hasta aquí se ha establecido que la educación superior es un servicio público que debe ser garantizado por el estado y que con lo que el proyecto propone no se viola el principio de autonomía en la medida que con ello no se le imponen condiciones que afecten su estructura o su capacidad de autodeterminarse, por el contrario, se discute la posibilidad de facilitar el alcance y el impacto social que aquellas pueden tener en los territorios, valiéndose de la infraestructura de que también dispone el estado.

Finalmente, será un deber del ministerio de educación reglamentar y facilitar, desde la estructura misma del estado, los medios y las condiciones en que las universidades pueden llegar a los territorios, pues si bien no se vulnera la autonomía, no quiere decirse por ello que sea un deber de las universidades establecer cómo se ejecutará este proyecto. Mas bien es el estado, en estricto cumplimiento de sus deberes establecer los métodos que hagan más favorable a las universidades la prestación de sus servicios.

**Impacto Fiscal**

De conformidad con lo establecido artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo con la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:

**“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede**



comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.” (Resaltado fuera del texto).

Así mismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual establecido que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

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

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

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.” (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...) El artículo 7° de la Ley 819/03 no

Puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.” (Sentencia C-315 de 2008).


Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

**Posibles conflictos de interés**

Se advierte que el presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que 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 contemplados en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.

Cordialmente,



ALEX FLOREZ HERNÁNDEZ  
Senador de la República  
Pacto Histórico

**PROYECTO DE LEY \_\_\_ DE 2023**

*“Por medio del cual se establece el programa La U al Barrio para descentralizar la oferta académica de las Instituciones de Educación Superior públicas y se dictan otras disposiciones.”*

El Congreso de la República

Decreta:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto la creación del programa Nacional “La U al Barrio” que tendrá como finalidad aumentar el acceso a la educación superior pública, descentralizando la oferta académica mediante la habilitación de las sedes de las instituciones públicas de básica y media, en el horario nocturno y los fines de semana. Lo anterior con el fin de cerrar la brecha de acceso y acercar la oferta de educación superior a las comunidades en territorio, regiones apartadas y sectores de bajos recursos.

**Artículo 2°.** Para efectos de la presente ley se entenderá que las instituciones de educación superior comprenden instituciones técnicas, tecnológicas o universitarias definidas en el Capítulo IV del Título I de la Ley 30 de 1992.

**Artículo 3°.** Las instituciones educativas de básica y media que tengan ciclos de profundización, horarios nocturnos, validaciones, entre otras actividades que usen su infraestructura en el horario nocturno y fines de semana para tales fines, quedarán exceptuadas para el cumplimiento del objeto de la presente ley.

**Artículo 4°. Programa Nacional “La U al Barrio”.** El programa Nacional “La U al Barrio” tiene como eje central aumentar la cobertura de la educación superior mediante la habilitación de sedes educación pública de nivel básico y medio para la prestación de educación postsecundaria y además generar incentivos para las instituciones de educación superior privadas que se adhieran al programa. Este programa será implementado por parte del

Ministerio de Educación, el cual se encargará de definir las políticas y lineamientos destinados a garantizar el acceso, cobertura y disposición del programa "La U al Barrio".

El programa "La U al Barrio" deberá armonizar las políticas y lineamientos emitidos desde el Ministerio Educación, gobernaciones, Distritos, Alcaldías y las distintas agencias de la Presidencia de la República responsables de la educación escolar en el país, así como otras entidades, organizaciones no gubernamentales y agremiaciones que se consideren relevantes, con la finalidad de trabajar de manera coordinada y articulada en la construcción e implementación del programa "La U al Barrio".

**Artículo 5º Priorización.** Dentro de los cupos que se habiliten para la implementación de la presente ley, se priorizará, facilitará y garantizará el acceso a:

- a) Grupos poblacionales en condición de pobreza extrema
- b) Víctimas del conflicto armado
- c) Personas que pertenezcan a las comunidades étnicas: indígenas, rom, raizales, afrodescendientes y palenqueras
- d) Jóvenes graduados como bachilleres de colegios oficiales ubicados en las zonas rurales del país.

**Artículo 4º. Criterios.** El programa Nacional "La U al Barrio" deberá tener en cuenta los siguientes criterios:

- 1. Garantizar el derecho de la ciudadanía de acceder a la educación superior pública, contemplando acciones que fortalezcan la cobertura sobre el territorio.
- 2. Generar oportunidades para la población alejada a sedes universitarias para que puedan contar con un lugar de estudio universitario cercano.
- 3. Ofrecer locaciones cercanas a los estudiantes de la educación superior para la prestación de clases y actividades lúdicas.

- 4. Implementar un servicio descentralizado y pertinente que corresponda a las características territoriales, sociales y culturales de los estudiantes para el desarrollo de habilidades desde sus propios territorios.
- 5. Incorporar la mayor cantidad de sede educativas al programa de "La U al Barrio" para de esta forma ampliar la cobertura en la educación superior.

**Artículo 5º. Beneficios.** Todos los estudiantes del programa de "La U al Barrio" serán estudiantes adscritos a la Institución Educativa Superior y por ende tendrán los mismos deberes y derechos de un estudiante del Campus Principal, conforme a las condiciones de infraestructura y uso de las diferentes sedes con las que cuente la Institución Educativa de Educación Superior. Asimismo, el pensum académico y la planta docente se regirá bajo la misma normatividad que el Campus principal de las Institución de Educación Superior.

**Artículo 6º. Entidades responsables.** El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio, con el acompañamiento de: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Departamento Nacional de Planeación DNP y las instituciones educativas son las autoridades competentes para estructurar y poner en marcha al programa de "La U al Barrio", en las instituciones educativas oficiales en función de los criterios descritos. De acuerdo con su clasificación certificados y no certificadas.

**Artículo 7º. Caracterización.** El Ministerio de Educación, adelantará, conjuntamente con el personal capacitado con el que cuentan los departamentos, distritos y municipios, la caracterización de las instituciones públicas de educación básica y media, con el fin de establecer una línea base para construir los parámetros de intervención social en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación del programa Nacional "La U al Barrio".

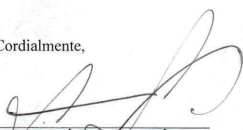
**Artículo 8º. Financiación.** El Gobierno Nacional podrá proyectar y disponer los recursos para la implementación del programa Nacional "La U al Barrio", la proyección de los recursos se hará sobre la base de la meta de cobertura y beneficiarios. Para el desarrollo e implementación de este programa, se podrán destinar recursos de las entidades públicas del

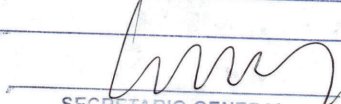
orden nacional y territorial en el marco de su autonomía, de organismos multilaterales, de convenios de cooperación internacional y de convenios con organizaciones privadas.

**Artículo 9º. Reglamentación.** El Ministerio de educación se encargará de reglamentar todos los demás aspectos necesarios para la implementación de del programa Nacional "La U al Barrio" a más tardar un año después de sancionada la ley.

**Artículo 10º. Vigencia.** Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción y posterior publicación.

Cordialmente,

  
**ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ**  
 Senador de la República  
 Pacto Histórico

**SENADO DE LA REPUBLICA**  
 Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5º de 1.992)  
 El día 04 del mes Sept del año 2023  
 se radicó en este despacho el proyecto de ley  
 Nº. 133. Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y  
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
 por: H. E. Alex Flórez Hernández  
  
**SECRETARIO GENERAL**

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 04 de octubre de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.177/23 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL PROGRAMA LA U AL BARRIO PARA DESCENTRALIZAR LA OFERTA ACADEMICA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 04 DE 2023**

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEXTA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**


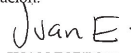
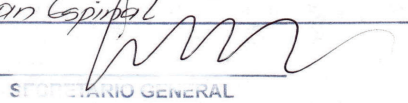
**IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 181 DE 2023 SENADO**

*por medio de la cual se adoptan medidas para contrarrestar la deserción escolar y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY No. /2023SENADO</b></p> <p><i>Por medio de la cual se adoptan medidas para contrarrestar la deserción escolar y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de la República</p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto de la Ley.</b> La presente ley tiene por objeto la adopción de medidas para contrarrestar la deserción escolar, con el fin de proteger la trayectoria en la educación preescolar, básica y media de los niños, niñas y adolescentes del país.</p> <p><b>Artículo 2. Sistema Nacional de Prevención de la Deserción Escolar.</b> Creación del Sistema Nacional de Prevención de la Deserción Escolar -SINPREDE — como instancia interagencial de monitoreo, análisis y prevención del abandono escolar.</p> <p><b>Artículo 3. Integración del SINPREDE.</b> El Sistema Nacional de Prevención de la Deserción Escolar estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional y contará con un Comité integrado permanentemente por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministro de Educación Nacional o el Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media, quien lo presidirá.</li> <li>- Ministro de Salud y Protección Social o un viceministro delegado.</li> <li>- Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o un Viceministro delegado.</li> <li>- Director del Departamento Administrativo de Estadísticas o un subdirector delegado.</li> <li>- Director del Departamento de Planeación Nacional o un subdirector delegado.</li> <li>- Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o un subdirector delegado.</li> <li>- Director del Departamento de Prosperidad Social o un subdirector delegado.</li> <li>- Defensor del Pueblo o su delegado.</li> <li>- Un Senador de la República y un Representante a la Cámara, delegados por las respectivas Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes.</li> <li>- Director de la Policía de Infancia y Adolescencia o su Subdirector.</li> <li>- Un Secretario de Educación Departamental, en representación de las Secretarías de Educación Distritales y Departamentales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un Secretario de Educación Municipal, en representación de las secretarías de educación municipales.</li> <li>- Un rector de una Institución educativa oficial, en representación de estas instituciones.</li> <li>- Un rector de una Institución educativa privada, en representación de estas instituciones.</li> <li>- Un representante de las Asociaciones de Padres de Familia.</li> </ul> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Comité de que trata el presente artículo contará con una Secretaría Técnica a cargo del Ministerio de Educación Nacional.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Comité sesionará por derecho propio por lo menos cuatro veces al año calendario o en virtud de convocatoria de cualquiera de las instituciones que lo integran. La primera sesión deberá celebrarse dentro de los 60 (sesenta) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 4. Funciones del SINPREDE.</b> El Sistema Nacional de Prevención de la Deserción Escolar desempeñará las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificar y analizar los factores multidimensionales que conllevan a la deserción escolar.</li> <li>2. Velar por la continua actualización del Sistema de Información para el Monitoreo, prevención y análisis de la deserción escolar.</li> <li>3. Articular las acciones interagenciales para el monitoreo y prevención de la deserción escolar.</li> <li>4. Promover e impulsar estudios integrales especializados que contribuyan al mejor entendimiento de la problemática y su impacto.</li> <li>5. Impulsar o promover la adopción de herramientas tecnológicas que faciliten la georreferenciación de la población infantil en riesgo de deserción escolar.</li> <li>6. Diseñar estrategias, programas y acciones para la prevención y mitigación de la deserción escolar.</li> <li>7. Bridar acompañamiento a los entes territoriales en la implementación de las estrategias, programas y acciones para la prevención y mitigación de la deserción escolar.</li> <li>8. Formular recomendaciones al Gobierno Nacional para la adopción de políticas públicas tendientes a proteger la trayectoria educativa en los niveles de educación preescolar, básica y media.</li> </ol>
<p>9. Evaluar periódicamente el impacto de las estrategias, Programas y acciones adoptadas en la mitigación y la prevención de la deserción escolar.</p> <p>10. Diseñar e implementar un Sistema de Alertas Tempranas para el adecuado monitoreo de las situaciones que supongan riesgo de deserción escolar.</p> <p>11. Presentar un informe anual al Congreso de la República.</p> <p><b>Artículo 5. Sistema de Alertas Tempranas.</b> Créase el Sistema de Alertas Tempranas, como herramienta para la identificación, monitoreo e intervención en situaciones de las situaciones que supongan riesgo de deserción escolar. El Sistema estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional y emitirá sus informes de acuerdo con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional dispondrá de un plazo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para implementar este Sistema de Alertas Tempranas, integrando los distintos sistemas de información escolar existentes.</p> <p><b>Artículo 6. Política Integral para la prevención de la deserción escolar.</b> Dentro del término de un (1) año, contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno Nacional formulará una política integral para la prevención de la deserción escolar y proteger la trayectoria educativa.</p> <p><b>Artículo 7. Reglamentación.</b> El Gobierno Nacional dispondrá de un plazo de seis (6) contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para reglamentarla.</p> <p><b>Artículo 8. Informe anual al Congreso de la República.</b> El Gobierno Nacional presentará un informe anual las Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes del Senado la República y la Cámara de Representantes, dentro de los treinta (30) días siguientes al inicio de cada legislatura que contenga el diagnóstico de la deserción escolar y el impacto de las medidas para su prevención. El informe deberá ser sustentado en audiencia pública, en un término no mayor a treinta (30) días subsiguientes, que garantice la socialización y análisis de los congresistas que integran dichas células legislativas y la sociedad civil.</p> <p><b>Artículo 9. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación.</p> <p style="text-align: center;">   <b>PAOLA HOLGUIN</b>          Senadora de la República     </p> <p style="text-align: center;">   <b>JUAN ESPINAL</b>          Representante a la Cámara por Antioquia     </p>	<p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p style="text-align: center;">Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)</p> <p>El día _____ del mes _____ del año _____</p> <p>se radicó en este despacho el proyecto de ley N° <u>181</u> Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por <u>Hs Paola Holguin M. y Juan Espinal</u></p> <p style="text-align: center;"><u>FR: Juan Espinal</u></p> <p style="text-align: center;"> SECRETARIO GENERAL</p>



*Esteban Quintero*  
 SENADOR ESTEBAN QUINTERO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. /2023SENADO

Por medio de la cual se adoptan medidas para contrarrestar la deserción escolar y se dictan otras disposiciones.

I. INTRODUCCIÓN

El Estado colombiano en su deber de vigilancia y control, ha creado diferentes políticas públicas con el fin de brindar y velar por la calidad educativa, tanto en las zonas rurales, como urbanas, no obstante, la deserción escolar en Colombia es fenómeno complejo que afecta la trayectoria escolar de los niños, niñas y adolescentes, generando el abandono de los diferentes ambientes escolares (transición, primaria y secundaria).

El Ministerio de Educación, en su último reporte respecto a esta crisis, ha determinado cuatro grandes factores que ocasionan la deserción en Colombia:

- **Personales:** se desarrolla con el vinculo entre las emociones de cada estudiante en particular.
- **Familiares:** trascienden diferentes factores, como: ausencia de recursos económicos para la sostenibilidad del estudiante, corta educación de los padres, un mal entorno familiar, entre otros.
- **Escolares:** son aquellos que reúnen los aspectos de las instituciones educativas que no promueven su efectivo goce, como; calidad en la planta docente, dotaciones, infraestructura, problemas de discriminación, matoneo estudiantil, entre otros.
- **Contextuales:** la cercanía al ambiente en el que se encuentre cada estudiante, como: contacto y exposición cercana a la violencia, actos de desplazamiento forzado, ausencia de acceso a servicios públicos, distancia entre el hogar familiar y el centro educativo, entre otros.

El presente Proyecto de Ley, concentra su objeto y finalidad en generar un Sistema Nacional de Prevención de la Deserción Escolar, con la implementación de un método por medio de Alertas Tempranas que monitoreen todas las causas que influyan en la decisión de cada estudiante al momento de desertar, esto responde al

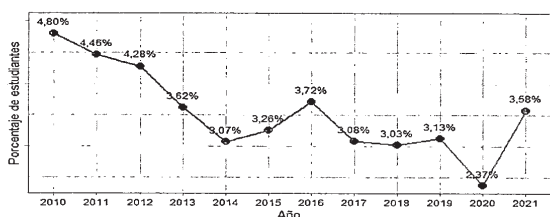
objetivo de disminuir las cifras de los desertores en las diferentes plantas educativas a nivel nacional.

Ahora bien, esta problemática deberá ser respondida con acciones contundentes y reales para garantizar un óptimo y efectivo desarrollo de los estudiantes, generando el cumplimiento de su derecho fundamental a la educación, debido a que este es un factor fundamental para el crecimiento y desarrollo económico de una sociedad.

II. DE LA DESERCIÓN ESCOLAR EN COLOMBIA

La deserción escolar en Colombia ha venido generando crecimientos en cifras, es decir, no se mantiene en una variable constante. De acuerdo al Ministerio de Educación, en el año 2010 se encontraba la tasa de deserción en 4,8% y hasta el año 2014 la misma genero un descenso al 3,07%, no obstante, desde el año 2015, al año 2018 se registro un aumento moderado, por otra parte, dentro del año 2020 se alcanzó un crecimiento significativo debido a que la cifra ascendió en un 50,6%, sin embargo, las cifras de estos últimos tres años son alarmantes por su gran aumento.

Desertores de estudiantes, cifras del último informe del Ministerio de Educación



En el último reporte que generó el Ministerio de Educación<sup>1</sup>, indicó que entre noviembre del año 2022 y mayo del año 2023, han desertado 473.786 niños, niñas y adolescentes, en las categorías de la educación primaria y secundaria.

Debido a que la deserción escolar es un fenómeno tan complejo al momento de generar un estudio establecido en cifras, el Ministerio de Educación implementa cinco indicadores para describir las cifras de los desertores en Colombia, estos son:

1. Tasa de deserción cohortes.
2. Tasa de deserción por grupos de edad.
3. Tasa de deserción interanual.
4. Tasa de discriminación intra-anual ajustada.
5. Tasa de abandono.

El indicador que estudia la tasa de deserción intra-anual, se encarga de medir las cifras de deserciones durante un año educativo, según estudios de verificación por parte del Ministerio de Educación el nivel que contiene mayores índices de desertores es la secundaria con más del 60% de estudiantes durante un año escolar, además, el grado educativo con mayor número de desertores es el grado sexto.

A pesar de que este indicador funcione para establecer cifras concretas de los desertores de un determinado año educativo, el mismo no establece los parámetros adecuados para generar el estudio de los estudiantes desertores en casos específicos; como por ejemplo, en el año 2021 los estudiantes que reprobaron el año escolar y abandonaron de forma definitiva sus estudios, equivale al 49,3% o en los casos en los que los estudiantes suspendieron su actividad escolar por uno o más años, correspondió al 29,3%.

De acuerdo a las diferencias de los desertores por género, el Ministerio de Educación identificó que el género masculino contiene las mayores cifras de desertores en Colombia. Es debido mencionar, que esta diferencia en cifras no contiene una gran distancia, al contrario, a pesar de que el género masculino se encuentre más alto, la diferencia no es amplia.

<sup>1</sup> [https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488\\_recurso\\_34.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_34.pdf)

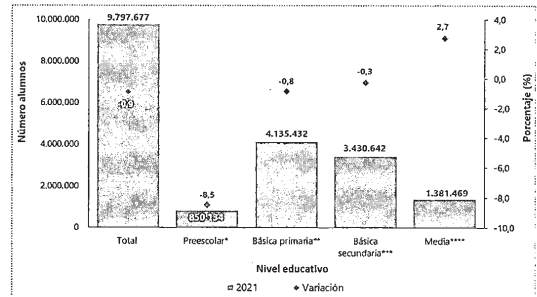
Del mismo modo, el Ministerio de Educación<sup>2</sup> analizó las deserciones en las diferentes zonas de Colombia, en el año 2021 se registró una cantidad de desertores de los centros educativos rurales equivalentes al 10,3% y de las zonas urbanas fue del 4,8%. Además, se estableció que en las zonas rurales solo el 5% de los estudiantes se gradúan del grado undécimo y el 46% de los estudiantes logran graduarse del grado undécimo en la zona urbana.

El DANE<sup>3</sup> realizó un estudio respecto las sedes educativas de Colombia, indicando que existen 17.174 sedes ubicada en la zona urbana y 35.892 en la zona rural, es decir que el 67% corresponden a las sedes educativas de las zonas rurales. Además, expreso que las jornadas en el horario de la mañana, corresponden 64,7%, las jornadas únicas al 13% y las jornadas en horas de la tarde equivalen al 10,3%.

Durante el año 2021 se registraron un total de 9.797.677 matrículas de estudiantes, no obstante, existió una reducción en comparación del año 2020, ya que se registraron 9.882.843 estudiantes a diferentes centros educativo, es decir, que existió una reducción de 85.166 de alumnos no registrados.

<sup>2</sup> [https://www.mineduccion.gov.co/1780/articulos-363488\\_recurso\\_34.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1780/articulos-363488_recurso_34.pdf)  
<sup>3</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/educacion/educacion\\_formal/2021/bol\\_EDUC\\_21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/educacion/educacion_formal/2021/bol_EDUC_21.pdf)

Número y variación de alumnos matriculados por nivel educativo 2021-2020



Grafica del informe presentado por el DANE.

En el último reporte del Ministerio de Educación<sup>4</sup>, las cifras de los departamentos con mayores índices de deserción en este último año, son: Putumayo, Arauca, Guainía y Caquetá. Igualmente, las ciudades con mayores cifras de deserción se encuentran; Bogotá, Medellín, Soledad y Cali. Además, se identificó que las regiones con menores cifras de desertores fueron San Andrés y Providencia, Boyacá, Nariño y Córdoba.

III. OBJETO Y ALCANCE DE LA INICIATIVA

El objeto de este Proyecto de Ley instaurando la creación del Sistema Nacional de Prevención de la Deserción Escolar en Colombia, estableciendo diferentes funciones

<sup>4</sup> [https://www.mineduccion.gov.co/1780/articulos-363488\\_recurso\\_34.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1780/articulos-363488_recurso_34.pdf)

para generar el monitoreo del fenómeno de la deserción escolar y además brindar herramientas que generen mitigar las altas cifras actuales.

Una de las herramientas que brindará la creación de esta instancia especializada de vigilancia y control de las deserciones es la implementación del sistema de alertas tempranas, el cual identificará a los alumnos con mayor probabilidad y riesgo de deserción y notificará a los integrantes de SINPRENDE con el fin de que empleen acciones efectivas frente a la causa que está influyendo en su decisión de desertar de sus actividades escolares contribuyendo al efectivo goce y desarrollo del derecho fundamental a la educación.

La complejidad y multidimensionalidad de esta grave problemática requiere del diseño y la implementación de una política pública seria, que articule eficientemente la actividad estatal en todos los niveles y órdenes. SINPRENDE, como instancia de deliberación y estudio ofrece la oportunidad para que dicha articulación garantice la efectividad de la política que adopte el Gobierno Nacional.

Las altas cifras de deserciones generan un impacto en la sociedad provocando diversas consecuencias como la perpetuación del ciclo de la pobreza y la desigualdad en Colombia. Adicionalmente, las personas que no promuevan su educación y desertan, no tendrán mayores oportunidades, generando el crecimiento del desempleo, ingresos bajos y menor calidad de vida.

El alcance de la creación del presente sistema buscara reducir las altas cifras de deserción, acaparando todos los límites del territorio colombiano, debido a que es una de las necesidades principales, esto, con el fin de que se promueva la igualdad en la sociedad con los mecanismos de protección ofrecidos por Estado.

IV. ANÁLISIS DE CONFLICTO DE INTERESES

Dando al alcance de lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 "por el cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992" generando las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflictos de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con

el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado con el artículo 1 de la Ley 2003 del 2019<sup>5</sup>.

Por lo anterior, se estima que el presente Proyecto de Ley no podrían establecerse conflictos de interés para su discusión y votación, debido a que el mismo no contempla la creación de un beneficio o perjuicio de carácter particular, actual o directo, por el contrario, el mismo atiende a detener la crisis de la deserción escolar.

No obstante, es imperativo para los honorables Congresistas, presentar impedimentos por posibles configuraciones de conflicto de intereses que pueden surgir al momento de su trámite y votación en el Congreso de la Republica.

Referencias:

1. chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/educacion/educacion\_formal/2021/comunicado\_EDUC\_21.pdf
2. chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.mineduccion.gov.co/1780/articulos-363488\_recurso\_34.pdf

<sup>5</sup> Artículo 1. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

**Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

<p>3. <a href="https://www.uexternado.edu.co/economia/la-desercion-escolar-afecta-significativamente-la-pobreza-en-colombia/">https://www.uexternado.edu.co/economia/la-desercion-escolar-afecta-significativamente-la-pobreza-en-colombia/</a></p> <p>4. <a href="https://www.portafolio.co/economia/finanzas/aumenta-desercion-escolar-mas-de-300-000-ninos-abandonaron-el-colegio-585052">https://www.portafolio.co/economia/finanzas/aumenta-desercion-escolar-mas-de-300-000-ninos-abandonaron-el-colegio-585052</a></p> <p>5. <a href="https://www.radionacional.co/actualidad/educacion/la-desercion-escolar-en-colombia-aumento-en-el-2023-panorama-preocupante">https://www.radionacional.co/actualidad/educacion/la-desercion-escolar-en-colombia-aumento-en-el-2023-panorama-preocupante</a></p> <p>6. <a href="https://www.semana.com/educacion/articulo/en-un-43-crecio-la-desercion-escolar-en-el-pais-revelo-la-defensoria-del-pueblo/202200/">https://www.semana.com/educacion/articulo/en-un-43-crecio-la-desercion-escolar-en-el-pais-revelo-la-defensoria-del-pueblo/202200/</a></p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <p><i>Paola</i> PAOLA HOLGUÍN Senadora de la República</p> <p><i>Juan E.</i> JUAN ESPINAL Representante a la Cámara por Antioquia</p> <p><i>Esteban Quintero</i> SENADOR ESTEBAN QUINTERO</p> <p>SENADO DE LA REPÚBLICA Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)</p> <p>El día _____ del mes _____ del año _____</p> <p>se radicó en este despacho el proyecto de ley y N°. <u>181</u> Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <i>Hs Paola Holguin, Esteban Quintero</i> <i>HE Juan Espinal</i></p> <p>SECRETARIO GENERAL</p>	<p>SECCIÓN DE LEYES</p> <p>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 04 de octubre de 2023</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.181/23 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA CONTRARRESTAR LA DESERCIÓN ESCOLAR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores PAOLA HOLGUÍN MORENO, ESTEBAN QUINTERO CARDONA; y los Honorables Representantes JUAN ESPINAL RAMÍREZ. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 04 DE 2023</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEXTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>
--	---

PROYECTO DE LEY NÚMERO 182 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la Nación las exposiciones, ferias y festivales equinos y se dictan disposiciones para su fomento y promoción.

PROYECTO DE LEY No. /2023SENADO 41

Por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la nación las exposiciones, ferias y festivales equinos y se dictan disposiciones para su fomento y promoción

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto: Declárese como patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación las exposiciones, ferias y festivales equinos que se realizan en el territorio nacional.

Artículo 2°. Inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial. Autorícese al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, en los términos previstos en la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, la inclusión de las exposiciones, ferias y festivales equinos que se realizan en el territorio nacional en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial.

Artículo 3°. Plan de Salvaguarda Especial -PES-. El Gobierno Nacional promoverá activamente, por intermedio del Ministerio de Cultura y el acompañamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la elaboración del correspondiente Plan de Salvaguarda para el estudio, fortalecimiento, sostenibilidad, promoción y divulgación, nacional e internacional, de este tipo de actividad cultural.

Artículo 4°. Estrategia El Gobierno Nacional, por intermedio de los Ministerios de Cultura, Agricultura y Desarrollo Rural y de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, diseñará e implementará una Estrategia Integral para el Fomento de la actividad equina, el asesoramiento y acompañamiento a las entidades territoriales que en cuyos territorios se lleven a cabo exposiciones, ferias y festivales equinos, con el objetivo principal de mejorar los procesos de organización y difusión, nacional e internacional.

Artículo 5°. Autorización para la destinación de recursos públicos. Autorícese al Gobierno Nacional a destinar, de los recursos del Presupuesto General de la Nación, las partidas necesarias para la construcción y adecuación de instalaciones o escenarios propicios para el desarrollo de exposiciones, ferias y

festivales equinos, así como para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley.

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

*Paola*  
PAOLA HOLGUÍN  
Senadora de la República

*Juan E.*  
JUAN ESPINAL  
Representante a la Cámara

SENADO DE LA REPÚBLICA  
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 04 del mes Octubre del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 182 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: *Hs Paola Holguin*  
*HE Juan Espinal*

SECRETARIO GENERAL



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. Introducción**

El Patrimonio Inmaterial de la Nación, a las voces de la ley 397 de la leu 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, es aquel constituido por diversas manifestaciones, prácticas, usos, representación, expresiones, conocimientos, técnicas y espacios culturales, que la sociedad reconoce como suyos, que son la base de su autor reconocimiento, de su identidad y entorno a los cuales se han tejido complejos vínculos anónimos que sirven de factor de cohesión social. (Art. 11)

Asociado íntima y estrechamente con la identidad nacional, la preservación y promoción de dicho acumulado cultural deviene entonces en una los compromisos más importantes de la sociedad y sus instituciones, comoquiera que ello asegura su trascendencia intergeneracional<sup>1</sup> y fortalece el entrelazamiento social.

De acuerdo con el precedente constitucional, la carta Política dispone de un importante número de disposiciones que autorizan al Estado a promover activamente, incluso con la erogación de recursos públicos, el Patrimonio Inmaterial de la Nación, como uno de sus fines esenciales:

*La Carta Política prevé entre los fines esenciales del Estado el de facilitar la participación de todos "en las decisiones que los afectan y en la vida [...] cultural de la nación" (CP art 2). Establece que el Estado "reconoce y protege la diversidad [...] cultural de la nación colombiana" (art 7). Declara como obligación del Estado y de las personas "proteger las riquezas culturales [...] de la nación" (art 8). Consagra el derecho de los niños a "la cultura" (art 44). Contempla entre los fines de la educación "el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura" (art 67). Estatuye que el Estado tiene*

<sup>1</sup> Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, artículo 2.1.: "Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana".

*el deber "promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades", y destaca que "[l]a cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad", por lo cual el Estado debe promover "el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación" (art 70). Contempla el deber estatal de incluir en los planes de desarrollo el fomento "a la cultura", y el de crear "incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales", así como el de ofrecer estímulos especiales a personas y entidades que ejerzan estas actividades (art 71). Declara que "[e]l patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado", y que el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales "pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles" (art 72). Finalmente expresa que es deber de todas las personas "[p]roteger los recursos culturales y naturales del país" (art 95-8). (Corte Constitucional, sentencia C-567 de 2016)*

Asimismo, destaca la Corte Constitucional en ese mismo fallo, el Estado colombiano ha ratificado instrumentos internacionales que refuerzan su compromiso con la preservación y promoción de bienes culturales, sean estos materiales o inmateriales, como la Convención de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial y el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Estas normas, asimismo, refuerzan el compromiso estatal con la protección de la diversidad cultural, como un elemento intrínseco de la identidad personal y de la dignidad humana.

Por tanto, la identificación, preservación y promoción del acumulado cultural constituye un deber fundamental del Estado encaminado a la salvaguardia de la diversidad y la identidad de la nación, entendida por la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial como "las medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio cultural inmaterial, comprendidas la identificación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos." (Art. 2.3)

El presente proyecto de ley pretende, en el marco de este deber institucional, la declaración como parte del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación las exposiciones, ferias y festivales equinos, considerados como espacios de promoción y divulgación de la cultura equina, en los que se promueve el reconocimiento al valor histórico de los equinos en la construcción de identidad y el progreso nacional. Estos espacios, además de ser propicios para el esparcimiento familiar y el dinamismo de un importante segmento de la economía agropecuaria del país, vienen siendo el medio por excelencia para

promocionar uno de los valores identitarios de la nación: *el caballo de paso fino colombiano* (Reconocido como Patrimonio Genético Nacional, mediante la ley 1842 de 2017).

**II. Finalidad y alcance del proyecto de ley**

Con el presente proyecto se reconoce las exposiciones, ferias y festivales equinos como expresiones culturales que integran el patrimonio inmaterial de la nación y se dictan disposiciones tendientes a su preservación y fomento.

El proyecto consta de seis (06) artículos, incluida su vigencia, en los que se recoge dicho tipo de certámenes como una expresión cultural representativa de la identidad nacional y espacio para la promoción del caballo de paso fino colombiano como raza autóctona Patrimonio Genético Nacional, y se autoriza al Gobierno Nacional para diseñar una estrategia tendiente a su fomento, así como para destinar recursos del presupuesto nacional para su financiamiento.

**III. Justificación del proyecto de ley**

La identidad de las sociedades se forja gracias a un proceso dinámico, complejo y prolongado en el tiempo, que gravita entorno a un cúmulo de vivencias colectivas específicas, que evidencian rasgos distintivos del grupo y en las que se refleja la idiosincrasia de los sujetos que la integran, así como el sentido y propósitos comunes que trascienden generaciones. A este acumulado, abstracto, de experiencias colectivas suele denominarse "Patrimonio inmaterial", dada su vocación de ser trasmitidas de generación en generación.

*Cuando se analiza el concepto de patrimonio se lo asocia a la idea de una herencia colectiva, a la vez que se piensa su gestión como la posibilidad de "devolver el patrimonio, que es algo que viene del pasado, a la sociedad del presente para que ésta pueda legarlo a la sociedad del futuro" (Ballart Hernández y Juan i Treserras, 2010: 7).*

*Al vincularse con la capacidad de reflexión histórica, la transmisión se constituye en elemento esencial en el contenido del patrimonio, de allí que se postule que los objetos culturales -a los que se considera como portadores de la memoria colectiva- reciben y transmiten la herencia cultural de una generación a otra, y de este modo contribuyen a definir lo que determinada comunidad "es", su identidad en un sentido esencialista.<sup>2</sup>*

La Convención para la salvaguarda de patrimonio cultural inmaterial, aprobada en la Conferencia General de la UNESCO (2003), ratificada por Colombia mediante la Ley 1037 de 2006, define como "patrimonio cultural inmaterial" (Artículo 2°):

*...los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana.*

Este mismo instrumento internacional, menciona como ámbitos en los que se particularmente manifiesta dicho patrimonio: (i) Tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; (ii) Artes del espectáculo; (iii) Usos sociales, rituales y actos festivos; (iv) Conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; (v) Técnicas artesanales tradicionales.

En consideración a su importancia como factor identificador y cohesionador de las sociedades, los ordenamientos jurídicos nacionales -fundamentados en compromisos internacionales<sup>3</sup>- reconocen el deber de los Estados de llevar a

<sup>2</sup> COLOMBATO, Lucía Carolina. *Avances, frenos y retos de la consolidación del derecho humano al(los) patrimonio(s) cultural(es) desde La Pampa (1994-2013)*, Tesis de Maestría, Universidad Nacional de La Pampa, Argentina. Pág. 24.

<sup>3</sup> La citada Convención UNESCO (2003) relaciona las acciones que le corresponde a los Estados Parte adelantar con el propósito de preservar su patrimonio cultural inmaterial:

*"ARTÍCULO 11. FUNCIONES DE LOS ESTADOS PARTES INCUMBE A CADA ESTADO PARTE.*

*a) Adoptar las medidas necesarias para garantizar la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial presente en su territorio;*

cabo acciones multidimensionales tendientes a identificar, inventariar, conservar y patrocinar diversas expresiones o manifestaciones culturales de diversa índole que reflejan sus rasgos característicos y los de los individuos que las integran.

La Constitución Política colombiana, en varias disposiciones, hace referencia expresa al deber de protección que pesa sobre las autoridades públicas y a los residentes en el país en relación con los usos, costumbres y demás manifestaciones culturales que nutren su patrimonio inmaterial.

*Artículo 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y*

*b) Entre las medidas de salvaguardia mencionadas en el párrafo 3 del artículo 2o, identificar y definir los distintos elementos del patrimonio cultural inmaterial presentes en su territorio, con participación de las comunidades, los grupos y las organizaciones no gubernamentales pertinentes.*

**ARTÍCULO 13. OTRAS MEDIDAS DE SALVAGUARDIA.**

*Para asegurar la salvaguardia, el desarrollo y la valorización del patrimonio cultural inmaterial presente en su territorio, cada Estado Parte hará todo lo posible por:*

- a) Adoptar una política general encaminada a realizar la función del patrimonio cultural inmaterial en la sociedad y a integrar su salvaguardia en programas de planificación;*
- b) Designar o crear uno o varios organismos competentes para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial presente en su territorio;*
- c) Fomentar estudios científicos, técnicos y artísticos, así como metodologías de investigación, para la salvaguardia eficaz del patrimonio cultural inmaterial, y en particular del patrimonio cultural inmaterial que se encuentre en peligro;*
- d) Adoptar las medidas de orden jurídico, técnico, administrativo y financiero adecuadas para:*
  - i) Favorecer la creación o el fortalecimiento de instituciones de formación en gestión del patrimonio cultural inmaterial, así como la transmisión de este patrimonio en los foros y espacios destinados a su manifestación y expresión;*
  - ii) Garantizar el acceso al patrimonio cultural inmaterial, respetando al mismo tiempo los usos consuetudinarios por los que se rige el acceso a determinados aspectos dicho patrimonio;*
  - iii) Crear instituciones de documentación sobre el patrimonio cultural inmaterial y facilitar el acceso a ellas.*

*libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

*Artículo 8o. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

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

*Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.*

*Artículo 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.*

Este marco dispositivo fundamental sirve de base para la regulación legal, entre la que se destaca la ley 397 de 1997, y ha sido objeto de abundantes pronunciamientos jurisprudenciales de naturaleza constitucional, contribuyendo a esclarecer el contenido y alcance de los conceptos y, asimismo, del sentido de las obligaciones del Estado y sus autoridades. A los efectos que interesan traer a colación como fundamento de este proyecto de ley, se tiene las sentencias de la Corte Constitucional: C-120 del 2008 (Expediente LAT-290/ Magistrado ponente Mauricio González Cuervo)<sup>4</sup>, C- 224 de 2016 (Expediente D-11015 / Magistrados ponentes Alejandro Linares Cantillo y Jorge Iván Palacio Palacio)<sup>5</sup>, C-567 de 2016

<sup>4</sup> Revisión de constitucionalidad de la “Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial”, aprobada en la Conferencia General de la UNESCO, en su reunión celebrada en París y clausurada el diecisiete (17) de octubre de 2003, y de la Ley 1037 de 2006, aprobatoria de aquélla.  
<sup>5</sup> Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8° de la ley 1645 de 2013, “por la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones”.

(Expediente D-11345 / Magistrada ponente María Victoria Calle Correa)<sup>6</sup> y C-111 de 2017 (Expediente D-11485 / Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez)<sup>7</sup>

En la sentencia C-120, la Corte determinó el alcance de las tareas de salvaguarda que le corresponden al Estado colombiano, en atención a los compromisos internacionales que se asumirían con la ratificación de la Convención UNESCO de 2003. La providencia deja claro el amplio espectro de estas obligaciones:

*Los compromisos del Estado Colombiano en el plano nacional para la protección de su patrimonio cultural inmaterial (Parte III -artículos 11 -15), compaginan sin dificultad con los artículos 7, 71 y 72 de la Constitución en materia de protección de la diversidad étnica y cultural y de investigación y fomento de las manifestaciones culturales del país. En ese sentido, la elaboración de inventarios, la generación de políticas, la creación de organismos de salvaguarda del patrimonio, la adopción y promoción de estudios e investigaciones, la realización de foros y de otros espacios destinados al cumplimiento de la finalidad esencial del tratado y la creación de instituciones de documentación, son todas tareas que contribuyen a la realización de los fines señalados. Además, el énfasis de la Convención en los procesos educativos y de fortalecimiento de competencias y en la participación de las comunidades, grupos e individuos, en especial de los jóvenes, para asociarlos activamente a la protección del patrimonio cultural (arts. 14-15) tiene una importancia especial en el marco del derecho a la educación (Art. 69 y 70 C.P) y de los principios constitucionales que orientan la acción del Estado hacia el logro de una sociedad más incluyente y participativa. El conocimiento y divulgación de ese patrimonio constituye sin duda una forma de aprender a respetar y aceptar la diferencia, de evitar las exclusiones y los fundamentalismos, y un referente para las futuras generaciones en el proceso constante de recreación simbólica de la realidad, el desarrollo de las identidades a partir de criterios diferentes y la realización del ser humano en la cultura, a través de nuevas y particulares expresiones.*

En la sentencia C-224, aunada a la definición de “cultura” que se formula, la Corte explica la relación del marco regulatorio antes mencionado con el artículo 2º constitucional, alusivo al deber de protección de la honra y bienes de los habitantes del territorio que recae sobre el Estado. Esta relación conceptual no es

<sup>6</sup> Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 4º de la Ley 891 de 2004 “por la cual se declara patrimonio cultural nacional las procesiones de semana santa y el festival de música religiosa de Popayán, departamento del Cauca, se declara monumento nacional un inmueble urbano, se hace un reconocimiento y se dictan otras disposiciones”.

<sup>7</sup> Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2 de la Ley 993 de 2005, “por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación las fiestas patronales de San Francisco de Asís en el municipio de Quibdó, en el departamento del Chocó y se dictan otras disposiciones”

de menor importancia, en la medida en que destaca el valor de la cultura en el desenvolvimiento y la vida de la sociedad colombiana y lo asocia con los bienes de que cada uno de los individuos es titular (patrimonio común).

En relación con este patrimonio colectivo, la Corte hace una oportuna referencia a la tendencia proteccionista que ha marcado la evolución del desarrollo regulatorio nacional e internacional, con base en lo cual puede afirmarse que el mismo constituye objeto de especial protección.

Esta misma sentencia precisa los límites de la competencia del Congreso de la República para autorizar el gasto por medio de proyectos como el presente, según se explica más adelante.

La cultura, definida en términos generales como “el conjunto de rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”<sup>8</sup>, encuentra profundo raigambre en el ordenamiento constitucional colombiano.

En este sentido, el artículo 2º de la Constitución Política consagra como uno de los fines esenciales del Estado “facilitar la participación de todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”; el artículo 7º “reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”; el artículo 8º eleva a obligación del Estado y de toda persona “proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”; el artículo 44 define la cultura como un “derecho fundamental” de los niños; el artículo 67 dispone que el derecho a la educación busca afianzar los valores culturales; el artículo 70 estipula que “la cultura, en sus diversas manifestaciones, es el fundamento de la nacionalidad”; el artículo 71 señala el deber de “fomento a las ciencias y, en general, a la cultura”; el artículo 72 reconoce que “el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado”; y, el artículo 95-8 señala como uno de los deberes de la persona y el ciudadano “proteger los recursos culturales y naturales”; entre otras disposiciones.

(...)

<sup>8</sup> Cfr. Preámbulo de la Declaración Universal sobre Diversidad Cultural, adoptada en la Conferencia General de la Unesco, el 2 de noviembre de 2001. Este documento reconoce que la cultura adquiere formas diversas a través del tiempo y del espacio, y que esa diversidad cultural es patrimonio común de la humanidad. También recuerda que los derechos culturales hacen parte de los derechos humanos, que son universales, indisolubles e interdependientes. Una definición similar fue acuñada por la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008”. Véase Corte Constitucional, Sentencia C-882 de 2011.



<p>En estos términos, la Constitución Política de Colombia protege el Patrimonio Cultural de la Nación, entendiéndolo como una expresión de la identidad de un grupo social en un momento histórico, es decir, que "constituye un signo o una expresión de cultura humana, de un tiempo, de circunstancias o modalidades de vida que se reflejan en el territorio, pero que desbordan sus límites y dimensiones"<sup>9</sup>. Por lo tanto, el Estado tiene la obligación "de asegurar la conservación y recuperación de los bienes que conforman dicho patrimonio cultural".</p> <p>3. Con este derrotero la protección al patrimonio cultural de la Nación es consecuencia directa de la cultura, fundamento para la construcción y consolidación de la nacionalidad colombiana. (...)</p> <p>4. No obstante, la conceptualización acerca de qué es y qué comprende el patrimonio cultural ha sido objeto de permanente ajuste tanto en el plano internacional como en el orden interno, siempre con el propósito de ampliar y fortalecer su órbita de protección.</p> <p>En el ámbito internacional, por ejemplo, la Convención de protección de bienes culturales en caso de conflicto armado, adoptada por la UNESCO en 1954, hizo por primera vez una descripción de los bienes objeto de especial protección en el contexto del enfrentamiento armado. Dispuso cuáles serían considerados como culturales teniendo como base su relevancia para cada Pueblo, ya fueren muebles o inmuebles, con independencia de su origen (...)</p> <p>Posteriormente, la Convención sobre la Protección del patrimonio mundial, cultural y natural, adoptada por la UNESCO en 1972<sup>10</sup>, tomó como criterio relevante la importancia de los bienes "desde la historia, el arte o la ciencia", al igual que su "valor universal excepcional": (...)</p> <p>Para extender la protección de aquellos objetos más allá del reflejo de un momento histórico o arquitectónico en una determinada era, el Convenio introdujo conceptos como el de "patrimonio natural" y su proyección desde el punto de vista "estético o científico": (...)</p> <p>Con la adhesión a dicho instrumento el Estado colombiano reconoció una obligación preferente para identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio. Además, se obligó a adoptar medidas políticas, jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras para la protección del respectivo Patrimonio Nacional.</p> <p><sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-742 de 2006. <sup>10</sup> Aprobada por ley 45 de 1983 y vigente para Colombia desde el 24 de agosto de 1983.</p>	<p>Con posterioridad, la Convención para la salvaguardia del "patrimonio cultural inmaterial", aprobada por la UNESCO en el año 2003, adoptó un instrumento multilateral con el propósito de ampliar el ámbito de protección e incluir dentro de la noción de patrimonio cultural aquellos usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas reconocidas e interiorizadas con sentimiento de identidad por las comunidades, transmitidas por generaciones y que afianzan su diversidad y creatividad. Todo ello, siempre y cuando sean compatibles con los instrumentos de derechos humanos, con el respeto entre comunidades y con la noción de desarrollo sostenible (medio ambiente). (...)</p> <p>(...)</p> <p>5. En el orden interno, el Congreso de la República ha venido ajustando la normatividad con el propósito de acoplarla a los estándares del derecho internacional.</p> <p>Además de la adhesión a la Convención de protección de bienes culturales en caso de conflicto armado de 1954, a la Convención sobre la Protección del patrimonio mundial, cultural y natural de 1972, y a la Convención para la salvaguardia del "patrimonio cultural inmaterial" de 2003, antes referidas, el Congreso aprobó la ley 397 de 1997, que se conoce como la "ley general de cultura".</p> <p>En esta última reguló lo concerniente al patrimonio cultural de la Nación y su sistema general de protección y salvaguarda. Con la modificación introducida recientemente por la ley 1185 de 2008 se extendió la noción de patrimonio cultural para incluir también las "manifestaciones inmateriales" y otras representaciones que expresan la nacionalidad colombiana. La regulación actual señala lo siguiente:</p> <p><b>"ARTICULO 4o. INTEGRACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN. El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico"</b> (Resaltado fuera de texto).</p>
<p>Este listado es meramente enunciativo por cuanto el criterio immanente que define el alcance del patrimonio cultural es el relativo a la "expresión de la nacionalidad colombiana". Ya se trate de bienes materiales o inmateriales, de productos o representaciones –que pueden tener las más diversas formas–, lo cierto es que "todo lo que nos identifica como colombianos hace parte del patrimonio cultural y está cobijado por el mandato del artículo 8º constitucional".</p> <p>(...)</p> <p>De esta manera, el régimen legal establece una distinción entre (i) bienes que hacen parte del "patrimonio cultural de la Nación" y (ii) bienes que han sido declarados por el Ministerio de Cultura como "de interés cultural", los cuales son destinatarios del régimen especial de protección previsto en la ley 397 de 1997 y sus normas reglamentarias. Al respecto la Corte ha explicado que, "además de la Ley 397 de 1997, existe un conjunto de leyes y tratados internacionales que consagran otras formas de protección a la integridad del patrimonio cultural de la Nación, por lo que no puede concluirse que la inaplicación de la ley de la cultura para los bienes no declarados de interés cultural, implica descuido o abandono de los deberes de protección del patrimonio cultural de la Nación y fomento del acceso a la cultura, que los artículos 7º, 8º, 70 y 72 de la Constitución imponen al Estado".</p> <p>Por su parte, en la sentencia C-111, el Tribunal constitucional colombiano insistió en el deber especial de salvaguarda que pesa sobre el Estado y sus autoridades, cuyo espectro comprende tareas de protección, difusión y financiación del patrimonio cultural inmaterial.</p> <p>6.3.2. Dentro de las distintas expresiones de cultura, el Texto Superior le otorga especial importancia al patrimonio cultural de la Nación, al reconocer explícitamente que se encuentra bajo la protección del Estado (CP art. 72). No obstante, ninguna disposición de la Carta brinda una noción o concepto sobre dicho patrimonio, circunstancia que se suple por vía del artículo 1 de la Ley 1185 de 2008, en el que se estipula que el patrimonio cultural de la Nación corresponde a "todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como, la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico."</p> <p>(...)</p>	<p>6.3.3. Como se manifestó con anterioridad, el artículo 72 de la Constitución le impone al Estado el compromiso de proteger el patrimonio cultural de la Nación, lo que incluye, entre otras, la labor de adoptar medidas que permitan su promoción, fomento y difusión, conforme se deriva de lo consagrado en los artículos 7, 8 y 70 de la Carta Política. En armonía con lo expuesto, la Convención de la UNESCO para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003 establece que los Estados Partes adquieren el deber jurídico de resguardar este patrimonio, a través de políticas que permitan su "identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión (...) y revitalización". En particular, se dispone como obligación la de "(...) adoptar medidas de orden jurídico, técnico, administrativo y financiero adecuadas", para "favorecer (...) la transmisión de este patrimonio en los (...) espacios destinados a su manifestación y expresión", así como para "garantizar el acceso al patrimonio cultural inmaterial, respetando al mismo tiempo [sus] usos consuetudinarios (...)".</p> <p>6.3.4. En conclusión, es innegable que, por mandato constitucional y al tenor del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cuya incorporación al derecho interno se realiza en los términos del artículo 93 de la Carta, el Estado tiene el deber jurídico de proteger, fomentar, difundir y salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial, incluso por la vía de la adopción de medidas financieras o de carácter presupuestal. Lo anterior se ve reforzado por la Observación General No. 21 del CDESC, en la que se destaca el derecho que tiene toda persona de participar en la vida cultural, generando a cargo del Estado obligaciones de respeto, protección y cumplimiento. En relación con estas últimas, se impone el compromiso de "otorgar ayuda financiera o de otro tipo a artistas y organizaciones públicas y privadas, como [a] (...) asociaciones culturales, sindicatos y otras personas e instituciones dedicadas a actividades (...) creativas". Se trata de una obligación que, por lo demás, adquiere especial trascendencia en el caso de las minorías étnicas, por cuanto la cultura que ellas expresan suele ser un componente esencial de su propia identidad.</p> <p>Finalmente, huelga precisar que, en Colombia se ha adoptado un completo protocolo para el reconocimiento de expresiones culturales como parte del patrimonio nacional, asegurando un mayor rigor en su selección y evaluación. Dicho reconocimiento se formaliza con la inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural –LRPCI– (Decreto 2941 de 2009); para lo cual toda manifestación o expresión cultural deberá cumplir, esencialmente, con el siguiente proceso:</p> <p>(i) Postulación, por parte de entidades estatales o grupos sociales, colectividades, comunidades o personas naturales o jurídicas, y/o de la entidad encargada de la LRPCI, previo el cumplimiento de los requisitos de que tratan los artículos 8º y 11 del citado decreto;</p>



- (ii) Recibir concepto favorable del Consejo de Patrimonio Cultural, en cuyo caso esta autoridad solicitará al postulante la elaboración y presentación del Plan Especial de Salvaguarda -PES (que debe orientarse a la promoción, consolidación, sostenibilidad y difusión de la correspondiente manifestación);
- (iii) Expedición del acto administrativo que así lo declara, en el que se explicitan los criterios de valoración cumplidos (pertinencia, representatividad, relevancia, naturaleza e identidad colectiva, vigencia, equidad y responsabilidad) y el mapa de fortalezas, riesgos y amenazas relativos a la manifestación cultural reconocida.

Suficiente con lo dicho para entrar a considerar la justificación particular de reconocer y declarar como patrimonio cultural inmaterial de la nación las exposiciones, ferias y festivales equinos, como lo pretende este proyecto de ley.

**Los equinos y la identidad nacional**

Los caballos, los asnos y las mulas han sido empleados en Colombia en trabajos de campo (vaquería, tiro pesado), seguridad ciudadana y rural (policía montada), alud (hiporapia y equinoterapia), deporte (chalanería, salto, adiestramiento), exposiciones, reproducción, recreación, turismo y producción de alimentos; aunque su principal aporte en términos culturales, ha sido el de servir de factor caracterizador de una sociedad que le adeuda la realización de sus más grandes gestas libertadoras y el motor de una economía campesina que se mueve fundamentalmente sobre sus lomos.

Introducido al continente en el segundo viaje de Cristóbal Colón, en 1493, el caballo desempeñó un rol determinante en la campaña libertadora, permitiendo el movimiento eficiente de tropas y sus equipamientos a través de los escarpados y quebrados territorios americanos. Desde su arribo a tierras que hoy pertenecen a República Dominicana, el caballo se diseñó por el resto del continente, pero siendo en Colombia el lugar donde encontró el más importante centro para su desarrollo, en los dos más importantes de cría: la Sabana de Bogotá y el Suroeste antioqueño. A mediados del siglo XVI, regiones como el Tolima y el oriente de Caldas habían incorporado existosamente estos especímenes a su cotidianidad.

En los primeros albores de la independencia, los equinos nuevamente fueron fundamentales en el proceso de consolidación de las nacientes repúblicas y la colonización y del florecimiento de asentamientos humanos en apartadas zonas del territorio nacional. El comercio interno dependía cada vez más de los equinos, para la producción y el traslado de productos agrícolas hacia los cada vez más grandes centros urbanos.

La importancia de los equinos en el nacimiento y evolución de esta nueva nación empezó a ser reconocido públicamente, a través de expresiones culturales y festividades que conmemoraban la lucha libertaria, como las cabalgatas que se hicieron en la ciudad de Bogotá y en otras ciudades a los pocos años de declarada la independencia:

*Entrado el siglo XIX, las diversiones y fiestas públicas facilitaron el uso más popular del caballo. Según el cronista Eladio Gónima, los paseos a caballo entraron en boga en la ciudad de Medellín después de 1837, principalmente entre "la gente de garnacha" -- distinción --, en las tardes de verano y por las calles. Al parecer, el caballo dejaba de ser de uso exclusivamente masculino, pues don Gabriel Echeverri "influyó para que esta distracción se hiciera extensiva a las señoritas. Consiguió su objeto y después se volvió muy común ver grupos de señoritas de paseo, grupos que muchas veces se reunían formando una cabalgata digna de contemplarse, ya por la galanura, donaire y destreza de las amazonas, cuanto por la hermosura y buen paso de los caballos."<sup>11</sup>*

En la actualidad, los equinos y la cultura asociada, asimismo se han convertido en un dinamizador de un importante segmento de la economía agropecuaria del país, generando cerca de medio millón de empleos y aportando aproximadamente el 0.64% al PIB del sector, lo que corresponde a más del 4%

<sup>11</sup> "La zoodiedad antioqueña en los siglos XVIII y XIX", Juan Carlos Jurado, <http://www.iablaa.org/blaavirtual/revistas/credencial/enero1998/9703.htm> citando en <https://www.monografias.com/trabajos81/caballo-y-sociedad-colombiana-del-siglo-xix/caballo-y-sociedad-colombiana-del-siglo-xix2.shtml>

del sector (2018)<sup>12</sup>. De acuerdo con lo consignado en el análisis del contexto consignado en el Acuerdo de Competitividad de la Cadena Equina, Asnal y Mular, 2014, Colombia en 2012 se situó en el tercer lugar de la región, solo detrás de Brasil y Paraguay, entre los países latinoamericanos con mayores cifras de importación de caballos vivos, reproductores de raza pura, con 110 toneladas.<sup>13</sup>

Datos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>14</sup> señalan que, entre los meses de enero y marzo de 2019, los principales indicadores consolidados de la "equinocultura" arrojan interesantes cifras que evidencian su posicionamiento en el sector:

- 1 millón y medio de equinos (Caballos, asnos y mulas)
- 91.322 predios equinos, asnales y mulares.
- 4 plantas de beneficio.
- USD 787.000 en exportaciones de equinos, principalmente hacia EEUU, Panamá, República Dominicana y Chile. El acumulado de exportaciones en el periodo 2010-2018 es de UDS 3.574 millones.
- Generó 359.442 empleos directos e indirectos.

El crecimiento de esta actividad económica se puede evidenciar, de igual forma, en el aumento sostenido de créditos otorgados para su financiamiento; de acuerdo con datos de FINAGRO, mientras en 2010 se entregaron 3.710 millones por valor de \$1.155 millones, en 2019 la cifra ascendió a los 19.092 por un valor de \$23.670 millones.

<sup>12</sup> En se mismo año, según FEDEQUINAS, solo la industria del caballo criollo movió \$5.4 billones de pesos. <https://www.elspectador.com/especiales/colombia-tierra-de-caballos-por-excelencia-articulo-906375/>

<sup>13</sup> Acuerdo de Competitividad de la Cadena Equina, Asnal y Mular de 2014, página 8. Consultado en <https://sioc.minagricultura.gov.co/Equino/Normatividad/Acuerdo%20de%20Competitividad%20de%20la%20Cadena%20Equina.%20Asnal%20y%20Mular.pdf>

<sup>14</sup> Consulta <https://sioc.minagricultura.gov.co/Equino/Documentos/2019-03-30%20Cifras%20Sectoriales.pdf>

FINANCIAMIENTO 2010-2019

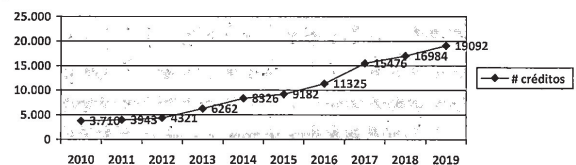


Tabla 1. Elaboración propia, con fundamento en datos ministeriales.

FINANCIAMIENTO 2010-2019

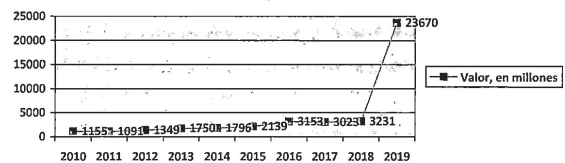


Tabla 2. Elaboración propia, con fundamento en datos ministeriales.

Asimismo, en 2017 la cadena equina asnal y mular recibió recursos por el orden de los \$230.000 millones, para programas de promoción<sup>15</sup>.

En 2019, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, durante la Expointernacional Equina, se cerraron negocios de caballos y de productos por cerca de USD 2 millones.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Convenio de Asociación suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FEDEQUINAS.

<sup>16</sup> <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Caballo-de-Paso-Fino-Colombiano-est%C3%A1-incluido-como-una-raza-aut%C3%B3ctona-y-trasfronteriza.aspx>

Finalmente, es importante resaltar que entre los retos identificados por el Gobierno Nacional, concretamente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en relación con el sector, son:

- Impulsar la transformación productiva, la competitividad y desarrollo rural, promoviendo condiciones que dinamicen provisión de bienes y servicios, inversión, emprendimiento y desarrollo del sector callabarr, asnal y mular en Colombia.
- Promocionar, fomentar y comercializar el recuso genético del Caballo Criollo Colombiano.

Sin lugar a dudas, el espíritu y contenido dispositivo del presente proyecto coincide con los propósitos gubernamentales y las necesidades más apremiantes del sector.

**De las exposiciones, ferias y festivales equinos.**

En Colombia, durante todo año, en diferentes municipios del país, se llevan a cabo exposiciones, ferias y festivales equinos de diferente nivel, a la que confluyen multitudes atraídas cada vez por la pasión que despiertan estos ejemplares.

Estos eventos, económicos y culturales, dinamizan las economías locales, de los municipios en donde se celebran, por incentivar principalmente el comercio de bienes y servicios asociados a la crianza, cuidado, adiestramiento, reproducción y comercialización de equinos, además de la generación de actividades relacionadas con las artesanías, la sombrería típica, la marroquinería, la herrería y la gastronomía típica.<sup>17</sup>

Este tipo de actividades, reglamentadas técnicamente por FEDEQUINAS, se han convertido en las principales atracciones de ferias y festividades icónicas del

<sup>17</sup> <https://www.portafolio.co/negocios/cual-es-el-aporte-de-los-equinos-al-progreso-economico-colombiano-520174>

país, como la de Flores, la de Cali, Manizales, el Torneo Internacional del Joropo, entre otras; siendo reconocidas, incluso, por los gobiernos locales como parte de su identidad. Tal es el caso del municipio de Pensilvania, Caldas, cuyo Concejo aprobó el Acuerdo No. 28180516 de mayo de 2016, por medio del cual declaró su Feria Exposición Equina como Patrimonio Cultural Inmaterial del Municipio, con el objeto de reconocer su aporte a la identidad de los Pensilvenses, y así garantizar su permanencia y fomento.

No obstante la competencia del Congreso de la República para seleccionar y declarar autónomamente cuáles manifestaciones culturales hacen parte del patrimonio inmaterial de la nación (Corte Constitucional, sentencias C-1192/2005, C-224/2016 y C-111/2017), la inclusión en la LRPCI, además de constituir un merecido reconocimiento a este tipo de actividades culturales y económicas, representa una expresión oficial de apoyo y exaltación pública, perenne, a su origen comunal y a su importancia como parte de la memoria histórica y la riqueza cultural del país.

**IV. Viabilidad constitucional:  
competencia del Congreso para aprobar el proyecto y autorizar erogaciones presupuestales.**

Afirmado lo anterior, corresponde ahora determinar la viabilidad constitucional de aprobar el presente proyecto de ley, particularmente en lo que refiere a la competencia del Congreso de la República para el efecto y el alcance de la autorización al Gobierno Nacional para efectuar inversiones en obras públicas.

En cuanto a la competencia del Congreso, claramente lo ha afirmado la Corte Constitucional que, no obstante, la ausencia de disposición alguna que le otorgue expresamente facultades para el efecto, dicha Corporación tiene plenas atribuciones para seleccionar y declarar, en forma autónoma, cualquier expresión cultural como parte del patrimonio inmaterial de la nación. Ello

supone, desde luego, que no obstante cumplirse en el presente caso, no se hace necesaria la previa inclusión en la LRPCI o procedimiento adicional.

En sentencia C-1192 de 2005, la Corte afirmó:

*“En atención al reconocimiento de la citada diversidad y en aras de promover e impulsar el acceso a las tradiciones culturales y artísticas que identifican a los distintos sectores de la población, la Constitución Política en los artículos 70, 71 y 150 le asigna al legislador la atribución de señalar qué actividades son consideradas como expresión artística y cuáles de ellas -en concreto- merecen un reconocimiento especial del Estado.”*

Entre tanto, en sentencia C-111 de 2017, el mismo Tribunal clarificó, además, que el Congreso de la República cuenta con amplia libertad configurativa para determinar las medidas de salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial, incluso disponiendo medidas de tipo presupuestal:

*6.4.1. Como se mencionó con anterioridad, el Estado colombiano tiene el deber jurídico de promover el acceso a la cultura, así como el de facilitar la participación de todos en la vida cultural de la Nación. Con tal fin, el artículo 72 de la Carta consagra que “[e]l patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado”, lo que exige de este último el compromiso dirigido a difundir, fomentar y salvaguardar las expresiones que lo integran (CP art. 70).*

*Ahora bien, en este punto, la Constitución no desarrolla el tipo de medida o de instrumento que puede ser utilizado para satisfacer el deber genérico de protección, pues en ello le asiste una amplia libertad de configuración norma-iva al Congreso de la República, lo que incluye la posibilidad de disponer medidas de carácter presupuestal. Esta amplitud en el principio de autonomía legislativa fue expresamente mencionada en la Sentencia C-742 de 2006, al sostener que:*

*“[A] pesar de que es cierto que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, no es menos cierto que la Carta no establece fórmulas, ni mecanismos precisos, ni unívocos que impongan los mecanismos o la manera cómo deben protegerse, por lo que es lógico concluir que al legislador corresponde reglamentarlos, haciendo uso de su libertad de configuración política. De hecho, el artículo 72 de la Carta dejó expresamente al legislador la tarea de establecer instrumentos para readquirir los bienes que se encuentran en manos de particulares y de reglamentar los derechos que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.*

*De igual manera, si bien los artículos 8 y 70 superiores consagraron el deber del Estado de proteger las riquezas culturales de la Nación y promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los ciudadanos, no señalaron fórmulas precisas*

*para llegar a ese cometido, de allí que debn entenderse que el Constituyente dejó al legislador o al ejecutivo a cargo de esa reglamentación.*

*De esta forma, para la Corte es claro que el hecho de que el Constituyente hubiere señalado protección del Estado para el patrimonio cultural de la Nación no significa que el legislador estuviese impedido para delimitar su concepto o para diseñar diferentes formas de protección para los bienes y valores que lo integran.”*

(...)

*6.4.3. Por último, cabe señalar que cuando la medida de protección suponga la posibilidad de financiar una manifestación cultural con recursos del Presupuesto General de la Nación, este Tribunal ha sostenido de manera reiterada que, por virtud de la autonomía que la Constitución le otorga al Gobierno Nacional en su manejo, no cabe que se impongan órdenes que agreguen determinadas partidas, pues el margen de actuación del Congreso se limita a autorizar la existencia de un título, a través del cual ese componente de gasto se pueda incluir en el futuro, a partir del examen de priorización que se haga en cada ejercicio fiscal. No obstante, como ya se dijo, esa financiación adquiere especial trascendencia en el caso de las minorías étnicas, por tratarse de comunidades que tradicionalmente se encuentran desprotegidas económicamente, aunado al hecho de que su cultura es un componente esencial de su identidad. En tal sentido, no sobra recordar que el artículo 13 del Texto Superior le ordena al Estado adoptar las medidas que sean necesarias en favor de los grupos marginados, incluyendo aquellas que les permitan participar plenamente en la vida cultural de la Nación.*

En tal sentido, no cabe duda que el Congreso de la República está autorizado constitucionalmente para dar curso y aprobar iniciativas de esta naturaleza, por lo que resulta procedente desde el punto de vista jurídico continuar con su trámite, de conformidad con lo previsto en la Ley 5ª de 1992.

En lo que respecta a la “autorización” que el proyecto confiere al Gobierno Nacional para la apropiación de partidas presupuestales necesarias para la realización de las dos obras públicas indicadas en el mismo documento, es claro que se enmarca dentro de las competencias concurrentes del legislativo y el ejecutivo en virtud del principio de legalidad del gasto, dado que no constituye una orden de incorporarlas al presupuesto, sino apenas una autorización para el efecto. En términos de la Corte Constitucional:

*La Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de*

las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello. (Corte Constitucional, Sentencia C-197/01)

"No puede existir entonces reparo de inconstitucionalidad en contra de normas que se limiten a autorizar al Gobierno Nacional para incluir un gasto, sin que le impongan hacerlo. En estos eventos, no se desconoce la Ley Orgánica del Presupuesto, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos incorporados y autorizados en la ley." (Corte Constitucional, Sentencia C-1197/08)

En consecuencia, el proyecto guarda los límites constitucionales predichos, ampliamente desarrollados por la jurisprudencia nacional (Corte Constitucional, sentencias C-985/2006, C-1113/2004, C-1197/2008, C- 224/2016, C-111/2017).

V. Impacto fiscal

Como lo bien lo advierte la exposición de motivos del proyecto y lo ya anotado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819, el presente no conlleva impacto fiscal obligatorio que requiera previo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, habida cuenta, se reitera, que la presente ley se limita a autorizar al Gobierno Nacional para que destine partidas de su presupuesto, con lo cual, las erogaciones que puedan llegar a efectuarse en virtud de lo dispuesto en esta norma responderán finalmente a la autónoma decisión del ejecutivo, así como a los estudios de factividad técnica y económica que en cada caso se deban realizar.

VI. Análisis sobre posible conflicto de interés

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir inicialmente:

No se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley, por ser una norma de carácter general y abstracto.

En todo caso, los Suscritos autores reconocen que el conflicto de interés y la decisión sobre los impedimentos que se llegaren a presentar en trámite de la iniciativa legislativa, en últimas, corresponde a un asunto que ligado al fuero personal y que debe resolver la cédula o la plenaria de las Cámaras.

De los Honorables Senadores,

PAOLA HOLGUÍN
Senadora de la República

JUAN ESPINAL
Representante a la Cámara

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 04 del mes Octubre del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº 182. Acto Legislativo Nº \_\_\_\_\_, con todos y

los requisitos constitucionales y legales

Hs Paola Holguin

Hs Juan Espinal

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 04 de octubre de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.182/23 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL E INMATERIAL DE LA NACIÓN LAS EXPOSICIONES, FERIAS Y FESTIVALES EQUINOS Y SE DICTAN DISPOSICIONES PARA SU FOMENTO Y PROMOCIÓN", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora PAOLA HOLGUÍN MORENO; y el Honorable Representante JUAN ESPINAL RAMÍREZ. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 04 DE 2023

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEXTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

CONTENIDO

Gaceta número 1414 - jueves 5 de octubre de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA
PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

Págs.

Proyecto de Ley Orgánica número 178 de 2023 Senado, por medio del cual se interpreta con autoridad la expresión "Elección de la candidatura", utilizada en los numerales 9 a 12 del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022. .... 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley Número 177 de 2023 Senado, por medio del cual se establece el Programa la U al barrio para descentralizar la oferta académica de las instituciones de educación superior públicas y se dictan otras disposiciones. .... 4

Proyecto de ley número 181 de 2023 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para contrarrestar la deserción escolar y se dictan otras disposiciones. .... 10

Proyecto de ley número 182 de 2023 Senado, por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la Nación las exposiciones, ferias y festivales equinos y se dictan disposiciones para su fomento y promoción. .... 13