



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 298

Bogotá, D. C., lunes, 17 de marzo de 2025

EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
ESTATUTARIA NÚMERO 90 DE 2024 SENADO

*por medio del cual se modifica la Ley 1475 de 2011 en relación con la financiación de las campañas electorales, la rendición pública de cuentas, la inscripción de candidatos de los grupos significativos de ciudadanos y las coaliciones políticas.*

Bogotá, D. C., marzo de 2024

Honorable Senador

ARIEL FERNANDO ÁVILA MARTÍNEZ

Presidente - Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

REFERENCIA: INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL  
PROYECTO DE LEY NO. 090 DE 2024 SENADO.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de Ley Estatutaria No. 090 de 2024 – Senado “Por medio del cual se modifica la ley 1475 de 2011 en relación con la financiación de las campañas electorales, la rendición pública de cuentas, la inscripción de candidatos de los grupos significativos de ciudadanos y las coaliciones políticas”.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. Antecedentes.
- II. Objetivo y contenido del proyecto de ley.
- III. Justificación.
- IV. Modificaciones y pliego de modificaciones.
- V. Proposición.

## I. ANTECEDENTES

A título de antecedentes del presente proyecto de ley, puede señalarse que desde el año 2000 se han introducido varias reformas al sistema electoral que han sido implementadas con éxito.

Las reformas más significativas surgieron a raíz de dos enmiendas constitucionales en 2003 y 2009, así como de la Ley 1475 de 2011, todas ellas centradas en modificar diversos aspectos del sistema electoral. En el congreso se han presentado diversos proyectos de ley y reformas legislativas relevantes relacionadas con la lista electoral, el financiamiento y la autoridad encargada de supervisar el sistema electoral.

Uno de los aspectos clave en el ámbito electoral es el financiamiento de las campañas políticas. En Colombia, actualmente se utiliza un sistema mixto, que incluye tanto aportes públicos como privados. No obstante, los aportes privados están sujetos a un límite del 10% de lo que se permite como tope para las donaciones individuales. En cuanto a los fondos públicos, la Constitución establece que el Estado debe contribuir al financiamiento de las campañas (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 109), con un monto determinado según el censo electoral. Este aporte puede realizarse mediante la reposición de gastos o anticipos. Sin embargo, el primero está condicionado a un porcentaje de votación (Ley 996, 2005), y el segundo aplica solo a aquellos partidos políticos que hayan obtenido al

menos un 4% de los votos en el Senado o la Cámara de Representantes. En el caso de los movimientos políticos, deben contar con el respaldo de firmas que representen el 3% del total de votos presidenciales (Ley 996, 2005). Además, los beneficiarios deben rendir cuentas públicas sobre el origen y destino de los fondos, y aquellos que excedan los topes establecidos no podrán recibir recursos estatales.

El debate sobre la financiación de campañas se centra en la elección entre fondos privados y públicos, ya que los costos de las campañas en Colombia siguen aumentando (Sánchez, 2011<sup>1</sup>). Se pone en duda la independencia de los candidatos que financian sus campañas con fondos privados. Un informe de 2018 reveló que 485 donantes de campañas políticas recibieron contratos públicos por un valor total de 169 mil millones de pesos, a través de modalidades sin transparencia y sin criterios claros de adjudicación (MOE, 2018). Según Alejandra Barrios, directora de la MOE, “el 65% de los contratos otorgados a los financiadores de campañas fueron asignados de manera directa, lo que fácilmente podría interpretarse como una compensación por las donaciones realizadas en campaña. Solo el 34% restante correspondió a licitaciones públicas, subastas y concursos de méritos.” Este escenario se ve agravado por la baja efectividad de la financiación estatal en la práctica (Transparencia por Colombia, 2019). En las elecciones de 2018, los anticipos de financiación pública representaron solo el 6.18% del total de ingresos, mientras que los gastos de las campañas fueron de \$225 mil millones de pesos, de los cuales el Estado solo aportó \$15.618 millones (MOE, 2018).

En relación con este tema, el Partido Liberal presentó un proyecto de acto legislativo (02/20S), archivado por vencimiento de términos, que proponía un mayor énfasis en la financiación estatal de las campañas. Este proyecto incluía la financiación del transporte de los votantes en el día de las elecciones, con el objetivo de reducir los costos para los candidatos. También proponía que los contribuyentes privados fueran obligados a rendir cuentas públicas sobre el origen y destino de sus aportes. Aunque el proyecto busca garantizar la transparencia, no establece con precisión los porcentajes de la financiación estatal ni los topes de los montos. Actualmente, los límites establecidos por el CNE no son adecuados, y existe una desconexión entre la normativa y la realidad práctica (Espinoza, 2005). Determinar el costo real de las campañas permitiría establecer límites más realistas y evitar que los fondos privados predominen, lo que podría reducir la corrupción en el sistema.

Por otro lado, los partidos Comunes, Colombia Humana y Decentes han propuesto la creación de un Fondo Nacional de Financiación Política a través del proyecto PAL 07/20S. Este proyecto planteó que la financiación de las campañas provenga exclusivamente de fondos públicos, prohibiendo los aportes de personas naturales o jurídicas en forma de recursos, bienes o servicios. Los recursos públicos se distribuirían de la siguiente manera: 50% de forma equitativa entre los partidos, 30% en función de los resultados electorales, 10% por la inscripción de mujeres y 10% por la inscripción de jóvenes. De acuerdo con este proyecto, el Estado cubriría el 100% de los gastos de campaña, eliminando los procesos de retribución que actualmente afectan las campañas.

<sup>1</sup> Sánchez, C. A. (2011). La financiación de la actividad política. En página web Registraduría Nacional del Estado Civil.

**II. OBJETIVO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto busca corregir algunos de los principales problemas identificados por el Consejo Nacional Electoral en cumplimiento de su función constitucional de velar por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías. Con el objetivo de tener elecciones cada vez más transparentes, el proyecto modifica parcialmente las normas vigentes sobre financiación de las campañas, rendición pública de cuentas e inscripción de candidatos.

El texto propuesto no pretende ser una reforma estructural del régimen de participación y financiación política, sino que se concentra en ajustar ciertas normas con gran incidencia en el sistema democrático relacionadas con: (i) el manejo de dinero en efectivo durante las campañas; (ii) la deficiente rendición pública de cuentas de la etapa de recolección de firmas de parte de los GSC; y (iii) el aumento desproporcionado de los GSC como un mecanismo para hacer campaña de manera anticipada.

Así las cosas, el proyecto de ley se compone de los siguientes puntos que modifican la Ley 1475 de 2011:

Artículos	Principales puntos
1	Objeto
2	Adiciónese un párrafo al artículo 27 de la Ley 1475 de 2011.  Párrafo. Prohibición de dinero en efectivo. Las contribuciones, donaciones y créditos en dinero para la financiación de las campañas electorales previstos en el artículo 20 de esta ley, deberán realizarse mediante transacciones bancarias en entidades financieras legalmente autorizadas. Se prohíben los aportes y cualquier tipo de manejo de dinero en efectivo para el desarrollo de las campañas.
3	Adiciónese un párrafo al artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:  Párrafo 3°. Presentación de informes de la etapa de recolección de firmas. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la inscripción de las candidaturas, el comité inscriptor de los grupos significativos de ciudadanos presentará el informe consolidado de ingresos y gastos de la etapa de recolección de firmas. En caso de no haber formalizado la inscripción de las candidaturas, el comité inscriptor deberá entregar el informe a más tardar el último día de inscripción de candidatos. Al informe de ingresos y gastos de campaña de que trata el presente artículo, los grupos significativos de ciudadanos deberán presentar en anexo separado el informe sobre la financiación de la etapa de recolección de firmas.

Mientras el artículo 20 de la Ley 1475 de 2011 señala las fuentes de financiación a las que pueden acudir los candidatos de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos para la financiación de sus campañas, el artículo 23 se encarga de establecer los límites de los aportes privados. El Consejo Nacional Electoral, en virtud de la habilitación hecha por el artículo 24 de la misma ley, determina para cada elección los límites de gastos de las campañas electorales.

Así como la legislación ordena la fijación de topes para la financiación de las campañas, también enlista las fuentes de financiación prohibida. De acuerdo con el artículo 27 de la ley, entre estas fuentes se incluyen los aportes de las personas naturales o jurídicas extranjeras, las que provengan de actividades ilícitas, o las de los grandes contratistas del Estado, entre otras.

De acuerdo con los artículos 21 y 22 de la Ley 1475 de 2011, los candidatos pueden acceder a la financiación estatal de las campañas de dos formas: de manera previa a través del anticipo, o de manera posterior vía reposición de gastos de campaña por votos válidos obtenidos.

La reposición de votos habilita la entrega de una suma a favor de la campaña por cada voto válido que obtenga una candidatura en la respectiva elección, siempre que se alcance el porcentaje mínimo de votos exigido en la ley. El anticipo, por su parte, permite a la campaña contar con un impulso financiero previo a la contienda electoral que está respaldado por los dineros de la reposición de votos que consiga el candidato. Ambos mecanismos están encaminados a buscar que las campañas cuenten con recursos que les permitan competir en igualdad de condiciones con independencia de la financiación privada que cada una obtenga.

En relación con la información financiera de las campañas electorales, el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 establece la obligación para los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos de entregar ante el CNE los informes de ingresos y gastos de la campaña dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación. Además de la presentación de los informes en debida forma, la norma también señala la obligación de: (i) abrir una cuenta única bancaria; (ii) manejar los recursos a través de esta; (iii) designar un grupo de auditorios, y; (iv) contar con un gerente de campaña.

Por disposición del citado artículo 25, corresponde al Consejo Nacional Electoral reglamentar el procedimiento para la presentación de los informes de ingresos y gastos de las campañas y establecer las obligaciones y responsabilidades de los partidos, movimientos, candidatos o gerentes. En razón a lo anterior expidió la Resolución 8586 de 2021, mediante la cual se definen los lineamientos para la presentación física y electrónica de los informes a través del aplicativo 'Cuentas Claras'.

La verificación de los informes de ingresos y gastos de las campañas es uno de los principales mecanismos de control para asegurar la transparencia electoral. De acuerdo con el artículo 107 constitucional, este es uno de los principios rectores de la participación política junto a la objetividad y la moralidad. En concordancia con lo anterior, señala el artículo 109 de la Constitución el deber de quienes participan en política de rendir públicamente cuentas mediante los respectivos informes de las campañas electorales. La Corte Constitucional ha dicho lo siguiente en relación con esta obligación:

4	Adiciónese un inciso al artículo 28 de la Ley 1475 de 2011  Los candidatos postulados por el comité inscriptor de los grupos significativos de ciudadanos no podrán recibir posteriormente el aval de un partido o movimiento político con personería jurídica para participar en la misma elección. El incumplimiento de esta regla será causal de revocatoria de inscripción de la candidatura.
5	Vigencia y derogatorias.

**III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA**

**4.1. Panorama a nivel nacional**

**4.1.1. Sobre la financiación de las campañas y la rendición pública de cuentas**

Desde el primer estatuto de partidos y movimientos políticos (Ley 58 de 1985), y dada su relevancia para el funcionamiento del sistema democrático, Colombia ha avanzado significativamente en la regulación de las agrupaciones políticas. Con la expedición de la Ley 1475 de 2011, el Congreso fijó las actuales normas de organización y funcionamiento de los partidos políticos y de los procesos electorales. Definió en consecuencia los principios que deben regir a los partidos y movimientos políticos, así como las reglas para su financiamiento y el de las campañas electorales.

El Acto Legislativo 01 de 2009, que buscó desarrollar el principio democrático al interior de los partidos como lo había hecho antes el Acto Legislativo 01 de 2003, fue aprobado con el objetivo principal de combatir los graves problemas de corrupción en la actividad política.

La reforma constitucional estableció unos principios, desarrollados luego por la Ley 1475 de 2011, que están orientados fundamentalmente a evitar la influencia de asociaciones ilícitas en la financiación de los partidos y de las campañas.

De conformidad con el numeral 7 del artículo 265 de la Constitución, el Consejo Nacional Electoral es competente para distribuir los aportes que establezca la ley para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho a la participación política de los ciudadanos. Para este propósito, el artículo 38 de la Ley 130 de 1994 creó el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, hoy denominado Fondo Nacional de Financiación Política, como un sistema especial de cuentas adscrito al Consejo Nacional Electoral.

Según el artículo 109 constitucional, el Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Las campañas electorales adelantadas por candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica, o por grupos significativos de ciudadanos, serán en consecuencia financiadas parcialmente con recursos estatales.

El marco normativo colombiano prevé entonces un sistema mixto de financiación de las campañas electorales que combina la financiación pública con dineros de origen privado.

*"(...) Respecto del tema de rendición de cuentas de los gastos realizados por los partidos y movimientos políticos, así como por las campañas electorales, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido enfática al manifestar, que tal exigencia constituye un desarrollo del mandato de orden superior contenido en el artículo 109 de la Carta Política, con el fin de garantizar la transparencia en las campañas electorales de las organizaciones políticas, y de ejercer el control y vigilancia necesario y obligatorio por parte del Consejo Nacional Electoral.*

*(...) 82.1. De otra parte, la jurisprudencia de esta Corte ha considerado que la rendición de cuentas constituye una exigencia constitucional, que puede ser desarrollada válidamente por el legislador, en razón a que se encuentra consagrada con el fin de garantizar el principio de transparencia.*

*(...) A este respecto, dijo la Corte en la sentencia C-141 de 2010:*

*"[E]l principio de transparencia en materia electoral apunta al establecimiento de instrumentos encaminados a determinar con precisión el origen, la destinación, al igual que el monto de los recursos económicos que soportan una determinada campaña electoral. De allí que las diversas legislaciones establezcan el deber de rendir cuentas o balances al término de las elecciones, e igualmente, prevean diversas sanciones, bien sean para el candidato o partido político, que incumplan tal deber o que superen los montos máximos autorizados"*

*82.2 En relación con el tema de administración interna y presentación de informes por parte de las organizaciones políticas, la Corte se ha pronunciado en reiteradas oportunidades para establecer que es necesaria la designación de gerentes para las campañas políticas, los cuales deben ser diferentes del candidato, lo que no obstante no exime de responsabilidad al candidato por el manejo de los recursos de la campaña.*

*(...) Por tanto, estima la Corte que la fijación de reglas sobre administración y presentación de informes, desarrollan el mandato constitucional sobre rendición pública de cuentas de las campañas electorales, el cual se puede ejercer de manera idónea y adecuada a través (i) de la designación de gerentes de campaña; (ii) de medidas financieras que garanticen transparencia como la utilización de una cuenta única; (iii) de otras medidas que garanticen la igualdad, transparencia y moralidad pública, adoptadas por los partidos y movimientos políticos, bajo el control y vigilancia del Consejo Nacional Electoral; (iv) de mecanismos y medidas para la administración y presentación de informes consolidados por parte de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, y de los informes parciales individuales de los candidatos avalados por éstos y de los gerentes de campañas; y (v) a través de la fijación por parte del Consejo Nacional Electoral de la reglamentación especial al respecto. Medidas todas que se adoptan en la disposición en examen. (...)"*

Así las cosas, a través de las Leyes 130 de 1994, 996 de 2005 y 1475 de 2011 se establecieron los lineamientos para la participación política y el ejercicio de control y vigilancia a cargo del Consejo Nacional Electoral. Estas normas de rango estatutario facultan a la autoridad electoral para que, en desarrollo del principio de transparencia electoral previsto en el artículo

107 de la Constitución, adelanta procesos administrativos sancionatorios contra partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos por la vulneración del régimen de financiación política<sup>2</sup>.

Como se mencionó antes, el Acto Legislativo 01 de 2009 buscó combatir la influencia de las organizaciones ilegales en los partidos y las campañas políticas con el fin de hacer realidad el principio de la transparencia electoral. Así lo resalta la Corte Constitucional en la Sentencia 490 de 2011 ya antes citada:

*“(…) De esta manera, reitera la Sala que la reforma política de 2009 tiene como finalidad la adopción de medidas dirigidas a evitar la cooptación ilegal de los partidos y movimientos políticos, así como de las campañas electorales, y en punto al tema que ahora nos ocupa, a evitar la financiación con dineros o recursos provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras, o de diferentes formas de ilegalidad, así como la falta de transparencia o la afectación de la voluntad popular y la erosión de los presupuestos normativos propios de un Estado Democrático y Constitucional de Derecho”.*

*87.5. Igualmente, sobre el tema de la financiación prohibida, esta Corte se pronunció especialmente en la sentencia C-141 de 2010, en la cual sostuvo que la determinación del origen ilícito o de las fuentes ilegales de financiación, constituye un requisito sine qua non para la garantía del principio de transparencia en materia electoral, ya que éste se materializa a través de “... instrumentos encaminados a determinar con precisión el origen, ... de los recursos económicos que soportan una determinada campaña electoral”. De este mandato es que se deriva la necesidad de que el legislador establezca las prohibiciones expresas respecto de las fuentes ilícitas de financiación para las organizaciones políticas y las campañas electorales”.*

Además de que corresponde a la autoridad judicial determinar la responsabilidad por este tipo de conductas, el Código Penal tiene tres artículos relacionados con la financiación política que en principio no incluirían una sanción por la infracción al artículo propuesto al no ser propiamente una ‘fuente’ de financiación. Los tres artículos son: (i) “financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas” (artículo 396A), (ii) “violación de los toques o límites de gastos en las campañas electorales” (artículo 396B), y (iii) “omisión de información del aportante” (artículo 396C).

**4.1.1.1 Reforma propuesta sobre la rendición pública de cuentas y la financiación de las campañas electorales**

De acuerdo con el marco normativo antes señalado, existen una serie de obligaciones, límites y prohibiciones para la financiación de las organizaciones políticas y de las campañas electorales. En relación con la rendición pública de cuentas y la financiación de las campañas, la reforma propuesta busca adicionar lo siguiente a la Ley 1475 de 2011: (i) exigir la presentación de informes de ingresos y gastos de la etapa de recolección de firmas a los grupos significativos de ciudadanos; y (ii) prohibir los aportes y el manejo de dinero en efectivo para la financiación de las campañas.

<sup>2</sup> Art. 13, Ley 1475 de 2011, art. 21 Ley 996 de 2005 y art. 39 Ley 130 de 1994.

Las reformas que se proponen buscan corregir algunos de los principales problemas identificados por el CNE en ejercicio de su función de control y vigilancia de financiación de las campañas. Así, en lo que tiene que ver con la rendición pública de cuentas, el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 no señala de manera expresa la obligación en cabeza de los grupos significativos de ciudadanos de presentar el informe de ingresos y gastos de la etapa de recolección de firmas.

La Misión de Observación Electoral – MOE ha destacado la falta de claridad en la financiación de las campañas como uno de los principales problemas a ser corregidos. En este sentido, ha señalado que la exención de la obligación de presentar los informes de la etapa de recolección de firmas genera importantes problemas asociados con la falta de transparencia, el riesgo de irregularidades financieras, la recepción de fuentes no autorizadas, la falta de control y la extensión del periodo de campaña<sup>3</sup>.

El Consejo Nacional Electoral ha buscado contrarrestar los efectos de esta falta de regulación legal a través de resoluciones expedidas para cada elección. En estas se ordena a los GSC presentar dentro de los cinco (5) días siguientes a la inscripción del candidato, o lista de candidatos, el consolidado general de ingresos y gastos desde el registro del comité inscriptor<sup>4</sup>. La obligación no deja de ser exigible aunque no se formalice la inscripción, pues en ese caso el informe debe presentarse a más tardar el último día de inscripción de candidatos según el calendario electoral.

El proyecto de ley eleva a rango de ley la regulación hecha hasta el momento por el CNE en orden a que los grupos significativos de ciudadanos cumplan con el principio de rendición pública de cuentas de toda su actividad, incluyendo por su puesto la etapa de recolección de firmas. Tal exigencia se extiende a aquellos casos en los que no se realiza la inscripción, pues aún en ese escenario se realizan movimientos financieros que no puede dejar de ser objeto de revisión por parte de la autoridad electoral.

Los términos para la presentación de los informes son los mismos que hasta la fecha ha determinado el CNE vía actos administrativos. La obligación se establece como un parágrafo nuevo del artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, en armonía con las demás disposiciones de este artículo sobre presentación de informes de ingresos y gastos de campaña de parte de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

Por otro lado, es de gran importancia para la integridad del sistema electoral que exista claridad sobre el origen y destino de los recursos manejados por las campañas políticas<sup>5</sup>. El

<sup>3</sup> “La financiación de los GSC durante la etapa de recolección de firmas debe tener la atención de las autoridades, debido que la opacidad frente al origen, el tipo o la destinación de los aportes recibidos puede generar riesgos de ingresos de fuentes ilícitas y de gastos dirigidos para iniciar campaña electoral anticipada afectando el equilibrio en la contienda y la transparencia” (Pg. 8). Cuarto informe sobre grupos significativos de ciudadanos. Elecciones autoridades locales 2023. Misión de Observación Electoral. Disponible en: <https://documentcloud.adobe.com/#!/integration/index.html?state=%7B%22ids%22%3A%5B%22144FA954US6Xleu5vzY7730Bm2p58xNO2Z%22%5D%2C%22action%22%3A%22open%22%2C%22userid%22%3A%221040772440212633067005%22%2C%22resourceKeys%22%3A%7B%7D%7D>

<sup>4</sup> Resolución 5289 de 2022 del Consejo Nacional Electoral.

<sup>5</sup> Como se ha mencionado, la falta de claridad frente al origen y destinación de los recursos es una de las principales debilidades del sistema de financiación política: “El mayor problema que tiene el sistema de financiamiento político en Colombia es la opacidad en la información sobre los gastos electorales. Todos los políticos reconocen en privado que sus competidores no respetaron los toques y señalan cifras exorbitantes empleadas para la consecución del poder político. El problema se encuentra tan extendido que no sólo no se denuncia, pese a que en un país tan litigioso sería una manera fácil de entorpecer la carrera de los rivales políticos, sino que las posibilidades de éxito electoral están ligadas a poder usar esos recursos extras para ser

proyecto prohíbe en consecuencia los aportes y el manejo en general de dinero en efectivo durante las campañas, y dispone que todas las transacciones se realicen a través del sistema financiero como una medida para combatir la opacidad de los gastos<sup>6</sup>.

La prohibición está encaminada a tener un régimen de financiación más transparente y a fortalecer el sistema de control a cargo del Consejo Nacional Electoral. En la actualidad el sistema financiero ofrece suficientes mecanismos para que el manejo de los recursos se haga sin acudir al dinero en efectivo. La reforma propuesta, además de perseguir el fin legítimo de la transparencia electoral, podrá implementarse sin afectar el derecho a la participación política de los ciudadanos.

La nueva disposición se establece como un parágrafo nuevo del artículo 27 de la Ley 1475 de 2011, que enlista las fuentes de financiación prohibida de los partidos, movimientos políticos y de las campañas. Adicional a las consecuencias que disponga la ley, la infracción de esta regla deberá ser revisada por el Consejo Nacional Electoral de la misma forma en la que actualmente investiga y sanciona la violación al régimen de financiación política.

Se exige que todas las contribuciones, donaciones y créditos en dinero para la financiación de las campañas se haga a través del sistema financiero. Es decir, se prohíbe el uso de dinero en efectivo para los aportes y el desarrollo en general de las campañas. Los líderes políticos deberán encontrar formas alternativas para el desarrollo de las campañas que permitan a la autoridad electoral hacer la trazabilidad de cada uno de los ingresos y gastos. La consecuencia en términos de sanciones administrativas son las mismas que están previstas para las otras infracciones al régimen de financiación política, con independencia de las demás que disponga la ley en materia penal.

**4.1.2. Sobre la inscripción de candidatos por parte de los grupos significativos de ciudadanos**

La Constitución reconoce el derecho a la participación política de los ciudadanos, a elegir y ser elegido y a conformar partidos o movimientos políticos, pero también el de ser elegidos a cargos de elección popular por fuera de ellos. Así, el artículo 40 de la Constitución establece el derecho de cualquier persona a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. El artículo 108, por su parte, señala que, al igual que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos. Estos últimos no suponen una organización permanente sino la simple intención coyuntural de postular listas y candidatos para determinada elección.

En desarrollo de las normas constitucionales, el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 establece las reglas para la inscripción de candidatos de los grupos significativos de ciudadanos. Dispone la norma que el comité inscriptor estará integrado por tres (3) ciudadanos y deberá

competitivos”, en: Escobar Osorio, R. (2022). Los delitos de financiación ilegal de campañas políticas del código penal colombiano a la luz del principio de proporcionalidad. Nuevo Foro Penal, 18(98), 73–114. <https://doi.org/10.17230/nfp.18.98.3>

<sup>6</sup> “[...] hay que destacar que el debate en torno a los costos electorales aún tiene serias dificultades conceptuales y metodológicas, a las cuales se le suma la opacidad existente en torno a ciertos gastos de campaña, por ejemplo, los pagos en efectivo que se hacen a líderes para el desarrollo de actividades de apoyo al candidato y que suelen ser imposibles de rastrear. Por esta razón resulta tan importante promover los mayores niveles de transparencia en las actuaciones de partidos y candidatos”. Ibidem.

registrarse cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la inscripción para poder iniciar la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o la lista.

En el formulario de inscripción deberá definirse el nombre y logo del grupo, si la modalidad de voto es preferente o no preferente, así como los nombres de las personas postuladas a los cargos de elección popular. Posterior al registro del comité inscriptor, la Registraduría Nacional del Estado Civil entrega un formulario para la recolección de apoyos que en caso de reunir el número suficiente exigido en la ley habilita al grupo para inscribir las candidaturas.

El uso de este mecanismo de participación política ha aumentado significativamente en los últimos años. Para las últimas elecciones territoriales, el Consejo Nacional Electoral adelantó el registro de 1.569 solicitudes de inscripción de logo símbolos. Según la información recopilada por la Misión de Observación Electoral, mientras que en el 2011 el número de solicitudes de registro fue de apenas 213, en el 2015 el número se elevó a 810 y en el 2019 a 1.253<sup>7</sup>.

En la actualidad, el Consejo Nacional Electoral emite resoluciones en las que dispone que los Grupos Significativos de Ciudadanos - GSC presenten la información financiera de la etapa de recolección de firmas. La reforma propuesta eleva a rango de ley este requisito, lo que permite que la infracción sea sancionada con las consecuencias propias del incumplimiento de las demás obligaciones previstas en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011. Esto hará que los GSC asuman con responsabilidad el reporte de la información financiera de esta etapa y permitirá al CNE tener una mayor capacidad de vigilancia sobre estos recursos.

**4.1.3. Reforma propuesta sobre la inscripción de los candidatos postulados por los grupos significativos de ciudadanos**

A pesar de que formalmente este mecanismo no hace parte de la campaña electoral, en la práctica la recolección de firmas permite a los candidatos ampliar el tiempo de promoción de las candidaturas por fuera de los controles existentes para los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Esta forma de participación política suele utilizarse como un medio para medir la popularidad de los candidatos y buscar alianzas con las organizaciones políticas existentes.

El aumento desproporcionado de este mecanismo obedece principalmente a las ventajas que ofrece a los candidatos para buscar apoyo electoral. Aunque sin duda es legítimo que la ciudadanía quiera participar en política por fuera de los partidos constituidos, y así lo reconoce la Constitución y la ley, los incentivos existentes son lo suficientemente fuertes para que la recolección de firmas sea un simple medio para adelantar la campaña. Muestra de esto es que al momento de inscribirse los candidatos desisten de la postulación del comité inscriptor para recibir el aval de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

La reforma propuesta, en consecuencia, busca mitigar el abuso de este mecanismo legítimo de participación política. Prohíbe a quienes sean postulados por el comité inscriptor recibir el aval de una organización política con personería jurídica para participar en la misma

<sup>7</sup> Misión de Observación Electoral, loc.Cit

elección, con independencia de si se recaudaron o no el número suficiente de apoyos ciudadanos. La nueva disposición se establece como un inciso adicional del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, que fija las reglas para la inscripción de las candidaturas.

Debe señalarse que el propósito del constituyente y del legislador con esta opción de inscripción de candidatos es que la ciudadanía cuente con alternativas para la participación política por fuera de los partidos existentes. Utilizarla para evadir los límites que impone el calendario electoral a los demás candidatos es un abuso del mecanismo y pone en una situación de ventaja injustificada a quienes buscan luego recibir el aval de una organización política con personería jurídica. La reforma pretende poner fin a esta práctica nociva para el sistema democrático.

Complementariamente, para la elaboración de la presente ponencia se realizó una revisión de normatividad análoga en diferentes Estados, los cuales fueron objeto de resumen en el acápite siguiente del presente documento.

**4.2. Identificación de experiencias en el derecho comparado:**

Las buenas prácticas de gobierno se traducen a su vez en un aumento en la confianza de los ciudadanos respecto a la administración y manejo de las instituciones del Estado. De acuerdo con los datos arrojados por el Banco Interamericano de Desarrollo en su estudio *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2024*, la confianza de los ciudadanos latinoamericanos en las buenas prácticas de gobierno se ubica en un promedio del 36,3% <sup>8</sup>.

Dicha cifra, lejos de ser un aliciente, sustenta la necesidad de fortalecer las prácticas de transparencia y control electoral. No en vano las experiencias recaudadas y documentadas respecto a los procesos políticos y electorales han demostrado que los votantes suelen tener una mayor receptividad y legitimidad en relación con los procesos electorales desarrollados cuando estos son hechos con honestidad y transparencia. Por el contrario, si las elecciones se han permeado por prácticas fraudulentas o de manipulación, los resultados de dichos comicios difícilmente serán legitimados por los ciudadanos<sup>9</sup>. Así mismo, se ha evidenciado que, aquellas personas que han tenido experiencias cercanas respecto al desarrollo de procesos electorales suelen expresar una menor confianza respecto a la sostenibilidad de estos, cuando advierten la ausencia de honestas o justas al interior del mismo<sup>10</sup>.

En este orden de ideas, se halla pertinente abordar tres aspectos fundamentales desde la experiencia de otros países, a fin de tener elementos de valor que permitan sustentar la presente propuesta de reforma:

<sup>8</sup> OECD (2024). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2024*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/4abd8a16-en> Pág. 44  
<sup>9</sup> MONSIVÁIS-CARRILLO, Alejandro. (2022). Perception of Electoral Integrity, Trust in Elections, and the Conditional Role of the Understanding of Democracy: Addressing the “Mexican Paradox”. DOI: <https://doi.org/10.7440/colombianint110.2022.04> Pág. 7  
<sup>10</sup> Ibidem. Pág. 17

**4.2.1. Mecanismos para la financiación:**

Respecto a la financiación de las campañas políticas, el estudio “Financiamiento Político y Regulación de Campañas Electorales en América Latina”<sup>11</sup> expone el caso de ARGENTINA, país que ha advertido cómo la financiación de las campañas políticas con dineros en efectivo se halla estrechamente relacionada con prácticas de corrupción y con esto, con el detrimento de la confianza de los ciudadanos; no solo en los procesos electorales, sino en las actuaciones del Estado.

En vista de lo anterior el legislador argentino expidió la Ley 25.600 de 2002, la cual eliminó el anonimato en las donaciones; más adelante, se promulgó la Ley 26.571 de 2009, por medio de la cual se prohibieron los aportes de personas jurídicas en las campañas electorales, así como la restricción expresa para la contratación de personas jurídicas de derecho privado avocadas a realizar labores de propaganda política. Si bien ambas normativas se hallan avocadas a la materialización del principio de transparencia en el marco de los procesos electorales. A su vez, el estudio citado reconoce que son insuficientes tales disposiciones normativas, toda vez que: “los reportes de los partidos sólo permiten captar una parte del movimiento de fondos, mientras que gran parte del dinero sigue circulando por canales ocultos”<sup>12</sup>.

Dicho sea de paso, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 27.504 del 2019, se permiten como fuentes privadas de financiación: los recursos de los afiliados, en concordancia con lo que indican los estatutos de las agrupaciones políticas; las donaciones de terceros (sean personas jurídicas o naturales de derecho privado); los recursos originados en el rendimiento del patrimonio del partido; la transmisión de derechos que se pueda dar en favor del partido, según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 26.215 del 2007<sup>13</sup>.

Otro país latinoamericano sobre el cual vale la pena analizar sus experiencias respecto a la financiación electoral es CHILE, donde la norma resultaba ser significativamente laxa, toda vez que permitía la realización de aportes anónimos y reservados a las campañas, aunado al poco o nulo control respecto a los aportes que se realizaban en el marco de los procesos electorales. Por el escenario expuesto, en el año 2014, el gobierno chileno envía a la Cámara de Diputados el proyecto de Ley para el fortalecimiento y transparencia democrática.

Si bien la legislación mencionada dispone de un aporte público a los partidos políticos, no se establecen obligaciones de transparencia respecto al manejo de los recursos. En otras palabras, la norma no desestima la existencia de mecanismos para la transparencia y el control financiero al interior de las campañas políticas; mucho menos de la existencia de mecanismos para la veeduría ciudadana. En consonancia, las pocas obligaciones de transparencia activa a las que están sujetos los partidos políticos por norma se limitan a publicar un balance poco detallado y profundo sobre ingresos y gastos, en el marco de lo ordenado por la Ley N°20.285 sobre Acceso a la Información Pública y Transparencia en la Administración del Estado<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> The Carter Center. (s.f.). *Financiamiento Político y Regulación de Campañas Electorales en América Latina*. Pág. 7.  
<sup>12</sup> Ibidem.  
<sup>13</sup> Poder ciudadano & otros. (2020). *Financiamiento de la Política*. Apuntes desde una mirada regional, casos Argentina, Brasil y Colombia.  
<sup>14</sup> Ibidem.

Finalmente, otra experiencia que vale la pena abordar es el caso de COSTA RICA, por ser un contrapunto a las anteriormente mencionadas. Para el caso del país centroamericano, la reforma al Código Electoral del año 2009 consigna una prohibición expresa a todo tipo de donaciones privadas por parte de personas jurídicas y extranjeras. El espíritu de dicha disposición se basa en la premisa de que, para garantizar campañas electorales transparentes y ecuanímes, más que el tope de la contribución, lo que importa es el origen de los fondos, bajo el entendido que al disponer de criterios laxos para la restricción en el manejo de dineros privados, se siguen permitiendo focos de corrupción directa o indirectamente. Para efectos de lo anterior, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), de acuerdo con lo ordenado por los artículos 152, 154, 176 y siguientes del Código Electoral, a diferencia de los demás países consultados, ha optado por una restricción total y no parcial en lo referente al manejo de aportes privados<sup>15</sup>.

Bajo esta misma premisa, en lo que se refiere al régimen sancionatorio costarricense, vale mencionar que la reforma al Código Electoral referida en líneas anteriores contempla, no solo sanciones administrativas en lo que respecta al financiamiento partidario y a la fiscalización de los recursos, sino también contiene disposiciones de tipo penal como un mecanismo preventivo y correctivo de las prácticas electorales permitidas por el código anterior. Por la rigurosidad

De los anteriores casos se puede colegir que la falta de transparencia en el papel que ejerce el dinero en la política se ha convertido en un asunto de primer renglón respecto a la discusión del cómo materializar el principio de transparencia al interior de las campañas electorales. Así se ha reconocido internacionalmente a través de diversos instrumentos internacionales, tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), que afirma que los países deberían “considerar la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas (...) para aumentar la transparencia respecto del financiamiento de candidaturas a cargos públicos electivos y, según proceda, de los partidos políticos”<sup>16</sup>

**IV. MODIFICACIONES Y PLIEGO DE MODIFICACIONES.**

Texto propuesto para primer debate en Comisión Primera del Senado de la República.	Modificación	Justificación
“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1475 DE 2011 EN RELACIÓN CON LA FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES, LA RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS, LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS DE LOS GRUPOS	“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 25, 27, 28 DE LA LEY 1475 DE 2011, EN RELACIÓN CON LA FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS	Se cambia la redacción

<sup>15</sup> Tribunal Superior Electoral de Costa Rica. Resoluciones relevantes electorales y municipales. URL: [https://www.tse.go.cr/relevantes\\_tsm7.htm](https://www.tse.go.cr/relevantes_tsm7.htm)  
<sup>16</sup> International Institute For Democracy and Electoral Assistance. (2015). *Financiamiento de los partidos Políticos y las campañas electorales: Manual sobre financiamiento Político*. ISBN: 978-91-7671-008-1. Pág. 2

SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS Y COALICIONES POLÍTICAS”.	DE LAS ELECTORALES, RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS, INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS DE LOS GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS Y LAS COALICIONES POLÍTICAS.	
<b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene como propósito garantizar la transparencia en la financiación de las campañas electorales y fortalecer la capacidad de la autoridad electoral para su supervisión y control. Se establecen además obligaciones para los grupos significativos de ciudadanos con el fin de armonizar las reglas de financiación y desarrollo de su actividad política con las de los partidos y movimientos políticos.		
<b>Artículo 2º.</b> Adiciónese un párrafo al artículo 27 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:  <b>Parágrafo. Prohibición de dinero en efectivo.</b> Las contribuciones, donaciones y créditos en dinero para la financiación de las campañas electorales previstos en el artículo 20 de esta ley, deberán realizarse mediante transacciones bancarias en entidades financieras legalmente autorizadas. Se prohíben los aportes y cualquier tipo de manejo de dinero en efectivo para el desarrollo de las campañas	<b>Artículo 2º.</b> Adiciónese un párrafo al artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:  <b>Parágrafo 3º. Presentación de informes de la etapa de recolección de firmas.</b> Dentro de los cinco (5) días siguientes a la inscripción de las candidaturas, el comité inscriptor de los grupos significativos de ciudadanos presentará el informe consolidado de ingresos y gastos de la etapa de recolección de firmas. En caso de no haber formalizado la inscripción de las candidaturas, el comité inscriptor deberá entregar el informe a más tardar el último día de inscripción de candidatos. Al informe	Se modifica el orden consecutivo propuesto del Proyecto de ley para adecuarlo al mismo orden de ley 1475 de 2011. De manera que el artículo tercero pasa al segundo.

	<p>de ingresos y gastos de campaña de que trata el presente artículo, los grupos significativos de ciudadanos deberán presentar en anexo separado el informe sobre la financiación de la etapa de recolección de firmas.</p>		
<p><b>Artículo 3°.</b> Adiciónese un párrafo al artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Parágrafo 3°. Presentación de informes de la etapa de recolección de firmas.</b> Dentro de los cinco (5) días siguientes a la inscripción de las candidaturas, el comité inscriptor de los grupos significativos de ciudadanos presentará el informe consolidado de ingresos y gastos de la etapa de recolección de firmas. En caso de no haber formalizado la inscripción de las candidaturas, el comité inscriptor deberá entregar el informe a más tardar el último día de inscripción de candidatos. Al informe de ingresos y gastos de campaña de que trata el presente artículo, los grupos significativos de ciudadanos deberán presentar en anexo separado el informe sobre la financiación de la etapa de recolección de firmas.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> Adiciónese un párrafo al artículo 27 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Parágrafo. Prohibición de dinero en efectivo.</b> Las contribuciones, donaciones y créditos en dinero para la financiación de las campañas electorales previstos en el artículo 20 de esta ley, deberán realizarse mediante transacciones bancarias en entidades financieras legalmente autorizadas. Se prohíben los aportes y cualquier tipo de manejo de dinero en efectivo para el desarrollo de las campañas</p>	<p>Se modifica el orden consecutivo propuesto del Proyecto de ley para adecuarlo al mismo orden de ley 1475 de 2011. De manera que el artículo segundo pasa al tercero.</p>	<p>encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta - exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros.</p> <p>Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.</p> <p>Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.</p> <p><u>Los candidatos postulados por el comité inscriptor de los grupos significativos de ciudadanos no podrán recibir posteriormente el aval de un partido o movimiento político con personería jurídica para participar en la misma elección. El incumplimiento de esta regla será causal de revocatoria de inscripción de la candidatura.</u></p> <p>Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités</p>
<p><b>Artículo 4°.</b> Adiciónese un inciso al artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 28. Inscripción de candidatos.</b> Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> Adiciónese un inciso al artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, modificado por la ley 2424 de 2024 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 28. Inscripción de candidatos.</b> Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir</p>	<p>Por técnica legislativa Se presenta el texto vigente de la ley 2424 de 2024, ya que al radicarse el proyecto se tomó el contenido del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, excluyendo el párrafo.</p>	<p>Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.</p> <p>Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio</p>
<p>independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.</p>	<p>de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.</p> <p><u>Los candidatos postulados por el comité inscriptor de los grupos significativos de ciudadanos no podrán recibir posteriormente el aval de un partido o movimiento político con personería jurídica para participar en la misma elección. El incumplimiento de esta regla será causal de revocatoria de inscripción de la candidatura.</u></p> <p>Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto</p>		<p>que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.</p> <p><u>PARÁGRAFO. A partir del año 2026, en las listas donde se elijan menos de cinco (5) curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta - exceptuando su resultado - deberán integrar al menos (1) mujer</u></p> <p><b>Artículo 5°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>
<p style="text-align: center;"><b>V. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Por lo expuesto anteriormente, me permito rendir ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los miembros a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria No. 090 de 2024 – Senado “por medio del cual se modifica la ley 1475 de 2011 en relación con la financiación de las campañas electorales, la rendición pública de cuentas, la inscripción de candidatos de los grupos significativos de ciudadanos y las coaliciones política”, de conformidad con el texto propuesto a continuación.</p>			
<p style="text-align: center;">Julio Elías Chagüi Flórez <b>JULIO ELÍAS CHAGÜI FLÓREZ</b> Senador de la República</p>			

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 090 DE 2024 SENADO.**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 25, 27, 28 DE LA LEY 1475 DE 2011, EN RELACIÓN CON LA FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES, RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS, INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS DE LOS GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS Y LAS COALICIONES POLÍTICAS.**

\*\*\*

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene como propósito garantizar la transparencia en la financiación de las campañas electorales y fortalecer la capacidad de la autoridad electoral para su supervisión y control. Se establecen además obligaciones para los grupos significativos de ciudadanos con el fin de armonizar las reglas de financiación y desarrollo de su actividad política con las de los partidos y movimientos políticos.

**Artículo 2º.** Adiciónese un párrafo al artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:

**Parágrafo 3º. Presentación de informes de la etapa de recolección de firmas.** Dentro de los cinco (5) días siguientes a la inscripción de las candidaturas, el comité inscriptor de los grupos significativos de ciudadanos presentará el informe consolidado de ingresos y gastos de la etapa de recolección de firmas. En caso de no haber formalizado la inscripción de las candidaturas, el comité inscriptor deberá entregar el informe a más tardar el último día de inscripción de candidatos. Al informe de ingresos y gastos de campaña de que trata el presente artículo, los grupos significativos de ciudadanos deberán presentar en anexo separado el informe sobre la financiación de la etapa de recolección de firmas.

**Artículo 3º.** Adiciónese un párrafo al artículo 27 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:

**Parágrafo. Prohibición de dinero en efectivo.** Las contribuciones, donaciones y créditos en dinero para la financiación de las campañas electorales previstos en el artículo 20 de esta ley, deberán realizarse mediante transacciones bancarias en entidades financieras legalmente autorizadas. Se prohíben los aportes y cualquier tipo de manejo de dinero en efectivo para el desarrollo de las campañas.

**Artículo 4º.** Adiciónese un inciso al artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, modificado por la ley 2424 de 2024, el cual quedará así:

**Artículo 28. Inscripción de candidatos.** Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta - exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros.

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.

Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.

Los candidatos postulados por el comité inscriptor de los grupos significativos de ciudadanos no podrán recibir posteriormente el aval de un partido o movimiento político con personería jurídica para participar en la misma elección. El incumplimiento de esta regla será causal de revocatoria de inscripción de la candidatura.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.

**PARÁGRAFO.** A partir del año 2026, en las listas donde se elijan menos de cinco (5) curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta - exceptuando su resultado - deberán integrar al menos (1) mujer.

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

*Julio Elías Chagüi Flórez*  
**JULIO ELÍAS CHAGÜI FLÓREZ**  
 Senador de la República

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 364 DE 2024 SENADO – 177 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 70 años de existencia de la Universidad Pedagógica Nacional y los 100 años del Instituto Pedagógico Nacional y rinde homenaje a la comunidad universitaria y se dictan otras disposiciones.*

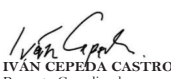
Bogotá D.C., 14 de marzo de 2025


Señor  
**José Luis Pérez Oyuela**  
**Presidente**  
 Comisión Segunda Constitucional Permanente  
 Senado de la República  
[comision\\_segunda@senado.gov.co](mailto:comision_segunda@senado.gov.co)

**Referencia:** Radicación informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 364 de 2024 Senado – 177 de 2024 Cámara, "Por medio del cual la nación se vincula a la conmemoración de los 70 años de existencia de la universidad Pedagógica Nacional y los 100 años del Instituto Pedagógico Nacional y rinde homenaje a la comunidad universitaria y se dictan otras disposiciones".

Cordial saludo. En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, remitida por la doctora Claudia Patricia Alzate Rodríguez, subsecretaria de esta célula congresual, mediante oficio CSE-CS-0043-2025 de 26 de febrero de 2025, y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5 de 1992 - Reglamento Interno del Congreso, rendimos informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 364 de 2024 Senado – 177 de 2024 Cámara, "Por medio del cual la nación se vincula a la conmemoración de los 70 años de existencia de la universidad Pedagógica Nacional y los 100 años del Instituto Pedagógico Nacional y rinde homenaje a la comunidad universitaria y se dictan otras disposiciones".

Atentamente,

  
**IVÁN CEPEDA CASTRO,**  
 Ponente Coordinador

  
**GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER**  
 Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

**Proyecto de Ley 364 de 2024 Senado – 177 de 2024 Cámara, "Por medio del cual la nación se vincula a la conmemoración de los 70 años de existencia de la universidad Pedagógica Nacional y los 100 años del Instituto Pedagógico Nacional y rinde homenaje a la comunidad universitaria y se dictan otras disposiciones"**

**I. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY**

El Proyecto de Ley No. 364 de 2024 Senado – 177 de 2024 Cámara es de autoría de los senadores Julián Gallo Cubides, Robert Daza Guevara, Isabel Cristina Zuleta, Sandra Ramírez Lobo, Aída Avella Esquivel, Soledad Tamayo Tamayo y los honorables Representantes Gabriel Becerra Yáñez, Pedro José Suarez Vacca, Gabriel Ernesto Parrado, Eduard Sarmiento Hidalgo, Erick Velasco, Jennifer Pedraza, Carmen Ramírez Boscán, Alirio Uribe Muñoz, Alfredo Mondragón Garzón, Leider Alexander Vásquez, David Alejandro Toro, Luis Alberto Albán, Cristóbal Caicedo Angulo, Norman David Bañol, Etna Tamara Argote, Ermes Evelio Pete, Andrés Cancimance, Gildardo Silva y Martha Alfonso Jurado.

Esta iniciativa legislativa fue radicada en la Secretaría General de La Cámara de Representantes el 13 de agosto de 2024<sup>1</sup>. El 29 de agosto de 2024, la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara designó como ponentes para primer debate a los representantes Carmen Felisa Ramírez Boscán y Andrés David Calle Aguas, mediante oficio CSCP-3.2.02.088/2024(IS)<sup>2</sup>.

El 24 de septiembre de 2024, en sesión de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fue aprobado, en primer debate, por unanimidad<sup>3</sup>. Mediante oficio C.S.C.P.3.2.02.190/2024 se designó a los representantes Carmen Felisa Ramírez Boscán y Andrés David Calle Aguas, como ponentes para segundo debate en la plenaria de la Cámara los representantes<sup>4</sup>.

El 13 de diciembre de 2024, en sesión de la Plenaria de la Cámara de Representantes, el proyecto fue aprobado en segundo debate, sin modificaciones, conforme al texto definitivo del Proyecto de Ley No. 177 de 2024 Cámara, según consta en el acta de la sesión plenaria ordinaria No. 206<sup>5</sup>.

El 26 de febrero de 2025, mediante oficio CSE-CS-0043-2025, la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República designó a los senadores Gloria Inés Flórez Schneider e Iván Cepeda Castro como ponentes para primer debate, siendo este último el coordinador ponente.

**II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

Esta iniciativa legislativa tiene por objeto vincular a la Nación a la celebración de los setenta (70) años de fundación de la Universidad Pedagógica Nacional y los cien (100) años del Instituto

<sup>1</sup> Gaceta No. 1210 de 2024.  
<sup>2</sup> Gaceta No. 1651 de 2024.  
<sup>3</sup> Gaceta No. 1651 de 2024.  
<sup>4</sup> Gaceta No. 1651 de 2024.  
<sup>5</sup> Gaceta No. 2268 de 2024.

Pedagógico Nacional, y autorizar al Gobierno nacional para que incorpore las partidas presupuestales necesarias para la financiación de proyectos de alto impacto en esas instituciones, como una apuesta para el desarrollo académico y social de país<sup>6</sup>.

**III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley consta de seis artículos, así:

El artículo primero vincula a la Nación a la conmemoración y homenaje público de la Universidad Pedagógica Nacional y el Instituto Pedagógico Nacional, en reconocimiento a su trayectoria en la educación y su impacto en el desarrollo del país.

El artículo segundo dispone el reconocimiento que debe hacer la Nación a las directivas, profesores, estudiantes, egresados y, en general, a la comunidad académica de ambas instituciones, exaltando su aporte invaluable en el ámbito pedagógico, cultural y social.

El artículo tercero autoriza al Gobierno Nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para financiar proyectos misionales que fortalezcan la infraestructura, la investigación, la innovación y demás ejes estratégicos de desarrollo de la Universidad Pedagógica Nacional y del Instituto Pedagógico Nacional.

El artículo cuarto autoriza al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de esta ley, garantizando su ejecución dentro del marco fiscal y presupuestal establecido.

El artículo quinto faculta al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para expedir reconocimientos documentales y simbólicos que exalten el onomástico de la Universidad Pedagógica Nacional y del Instituto Pedagógico Nacional, resaltando su importancia en la educación del país.

El artículo sexto establece que la presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación.

**IV. CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES DEL PROYECTO DE LEY**

**4.1. Historia de la Universidad Pedagógica Nacional y el Instituto Pedagógico Nacional**

La Universidad Pedagógica Nacional (UPN) fue creada formalmente en 1955, aunque su consolidación como institución educativa tuvo un proceso previo que se remonta a principios del siglo XX. En 1917, en el marco del Primer Congreso Pedagógico Nacional, el Gobierno ordenó la construcción del Instituto Pedagógico Nacional para Señoritas, institución que inició actividades en 1927 y operó hasta 1951<sup>7</sup>. En este último año, y como parte de un proceso de reorganización educativa, el Instituto heredó la sección femenina de la Escuela Normal Superior, integrando así una tradición pedagógica que combinó influencias alemanas, francesas y estadounidenses, consolidándose como la principal institución en formación e investigación en pedagogía en el país<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Gaceta No. 1210 de 2024.  
<sup>7</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>8</sup> Gaceta 1210 de 2024.

En 1927, se inauguró la sede actual en la avenida Chile, en Bogotá, conocida en su momento como el Instituto Pedagógico Nacional para Señoritas, denominado también "El Palacio de la Avenida Chile". En 1955, la institución adquirió el nombre de Universidad Pedagógica Nacional Femenina, integrando en su estructura académica al Instituto Pedagógico Nacional, Facultades Universitarias, el Instituto de Bachillerato y las Escuelas Anexas, resultado de las gestiones de la pedagoga Franzisca Radke<sup>9</sup>.

A partir de 1962, la institución cambió su denominación a Universidad Pedagógica Nacional (UPN), adoptando un modelo educativo mixto. En este año, inició programas de formación de docentes a nivel de bachillerato mediante cursos intensivos, y la Escuela de Educación Física y el Instituto de Capacitación y Perfeccionamiento del Magisterio en Servicio fueron integrados como facultades dentro de la Universidad. Hacia la década de 1970, junto con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, asumieron la responsabilidad de la formación de educadores en el país, hasta que surgieron nuevas facultades de educación en distintas regiones<sup>10</sup>.

Por su parte, el Instituto Pedagógico Nacional (IPN) es una institución estatal con régimen especial, dedicada a la enseñanza en los niveles preescolar, básica, media, educación especial y formación para el trabajo y el desarrollo humano. En virtud de su relevancia histórica y educativa, el Congreso de la República, mediante la Ley 1890 de 2018, lo declaró Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación, resaltando su aporte en la formación musical, la educación física, la enseñanza en valores para la convivencia pacífica y la innovación en la práctica docente<sup>11</sup>.

El IPN, como unidad académica de la UPN, desempeña un papel fundamental en la formación inicial de docentes y en la implementación de metodologías pedagógicas innovadoras. Su misión es liderar procesos educativos con un enfoque inclusivo que tenga en cuenta la diversidad social, cultural y étnica del país, promoviendo la formación de sujetos críticos, autónomos y con un compromiso ético y social. En su visión, se proyecta como un referente de innovación en políticas educativas y pedagógicas, con el propósito de contribuir a la construcción de una sociedad democrática y pluralista<sup>12</sup>.

La coexistencia entre la Universidad Pedagógica Nacional y el Instituto Pedagógico Nacional representa un modelo de articulación entre la educación superior y la formación escolar, fortaleciendo el sistema educativo del país. Esta sinergia ha permitido consolidar un enfoque educativo integral, orientado a la transformación social y al desarrollo de estrategias para mejorar la enseñanza en todos los niveles<sup>13</sup>.

Dada su trayectoria y contribución a la educación en Colombia, la Universidad Pedagógica Nacional ha sido reconocida como la "Educatora de Educadores", reflejando su papel fundamental en la formación de maestros y en la consolidación de un sistema educativo de calidad. Su misión va más allá de la enseñanza, al involucrarse en la investigación y en el diseño de metodologías pedagógicas innovadoras que respondan a los desafíos del contexto social y educativo del país. En este sentido, el fortalecimiento de la Universidad requiere de nuevas fuentes de financiamiento que

<sup>9</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>10</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>11</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>12</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>13</sup> Gaceta 1210 de 2024.

permitan expandir su impacto, garantizar la permanencia estudiantil y contribuir al desarrollo de políticas públicas orientadas a la educación, la paz y la transformación social.

**4.2. Consideraciones Constitucionales**

Esta iniciativa legislativa se fundamenta en la Constitución Política que reconoce la educación como un derecho fundamental y un servicio público esencial, y establece el deber del Estado de garantizar su acceso y fortalecimiento en todos los niveles. En este sentido, el artículo 67 superior dispone que “la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”. Asimismo, impone al Estado la responsabilidad de dirigir, financiar y administrar los servicios educativos estatales, con el fin de garantizar su desarrollo y calidad. En concordancia con ello, el artículo 69 ibidem establece que “el Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo”, lo que implica que debe facilitar mecanismos financieros que permitan el acceso a la educación superior. Por su parte, el artículo 366 de la Carta Política señala que el bienestar general y la mejora de la calidad de vida de la población son finalidades esenciales del Estado, y determina que la educación debe ser una prioridad dentro del gasto público social. En este marco, esta iniciativa legislativa busca reconocer y fortalecer a la Universidad Pedagógica Nacional y al Instituto Pedagógico Nacional, instituciones que han contribuido de manera significativa a la formación docente en el país.

Además de garantizar el derecho a la educación, la Constitución faculta al Congreso de la República para otorgar honores a ciudadanos e instituciones que han prestado servicios destacados a la sociedad. El numeral 15 del artículo 150 de la Constitución Política confiere al legislador la facultad de expedir leyes de honores, y permite que se exalten los valores humanos, así como la contribución de entidades al desarrollo del país. Así, la Corte Constitucional ha señalado que las denominadas “leyes de honores” tienen como propósito destacar aportes relevantes en distintos ámbitos, incluyendo la educación. Bajo esta consideración, este proyecto de ley al reconocer la labor histórica y académica de estas instituciones en la consolidación del sistema educativo colombiano, encuentra respaldo en la Carta Política.

La Corte Constitucional ha sido reiterativa en afirmar que la educación es un derecho fundamental de aplicación inmediata, cuya garantía se extiende a todos los niveles, incluida la educación superior. Ese Alto Tribunal, en la sentencia T-002 de 1992 estableció que “el derecho a la educación fue catalogado como fundamental”<sup>14</sup>, criterio que posteriormente reiteró en la sentencia C-311 de 1994 en la que precisó que la educación superior es un derecho constitucional fundamental, aunque su prestación sea organizada como un servicio público<sup>15</sup>. En la misma línea, en la sentencia T-492 de 1992 afirmó que la educación es un derecho “fundamental e inalienable en cuanto se deriva de la naturaleza racional del hombre”<sup>16</sup>, mientras que en la sentencia T-425 de 1993 concluyó que la imposición de barreras económicas que impidan el acceso a la educación

<sup>14</sup> Corte Constitucional de Colombia. (1992). Sentencia T-002/92. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-002-92.htm>.

<sup>15</sup> Corte Constitucional de Colombia. (1994). Sentencia C-311/94 (Expediente No. D-454). Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-311-94.htm>.

<sup>16</sup> Corte Constitucional de Colombia. (1992). Sentencia T-492/92 (Expediente No. T-1872). Magistrado ponente: José Gregorio Hernández Galindo. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-492-92.htm>.

superior vulnera este derecho, pues el Estado debe garantizar condiciones adecuadas para su ejercicio<sup>17</sup>.

En cuanto a la responsabilidad del Estado en la supervisión y calidad de la educación superior, la sentencia T-543 de 1997 determinó que el Estado, además de proveer educación en todos los niveles, debe ejercer una función de inspección y vigilancia permanente para garantizar su calidad<sup>18</sup>. En la misma línea, la sentencia T-239 de 1998 destacó que “el Estado no solo debe proporcionar la educación en los diferentes niveles de instrucción, sino que a su vez debe cuidar de los elementos que garanticen su calidad y velar por todos aquellos aspectos que de una u otra manera tengan directa relación con este derecho fundamental”<sup>19</sup>. De manera complementaria, la sentencia C-1509 de 2000 sintetizó el alcance de la autonomía universitaria, reiterando que la educación superior es un derecho fundamental cuyo desarrollo es esencial para la promoción del conocimiento y la investigación en el país<sup>20</sup>.

La jurisprudencia constitucional ha reafirmado la obligación del Estado de garantizar condiciones adecuadas para el acceso, permanencia y culminación de la educación superior. En la sentencia T-807 de 2003 indicó que este derecho no solo implica el acceso a la educación, sino también la provisión de condiciones óptimas para su desarrollo<sup>21</sup>. Posteriormente, en la sentencia T-902 de 2010 reiteró que “el derecho a la educación es un derecho fundamental al ser inherente y esencial al ser humano, dignificador de la persona humana, además de constituir el medio a través del cual se garantiza el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y los demás bienes y valores de la cultura”<sup>22</sup>. En este contexto, el reconocimiento a la Universidad Pedagógica Nacional y al Instituto Pedagógico Nacional se fundamenta en el principio de garantía y fortalecimiento del derecho a la educación superior.

En lo que respecta al marco legal, la legislación colombiana ha desarrollado ampliamente el derecho a la educación, estableciendo normas que regulan su acceso, financiamiento y calidad. La Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) desarrolla el artículo 67 de la Constitución Política y define la estructura y organización del sistema educativo en los niveles de preescolar, básica y media. Por su parte, la Ley 30 de 1992 regula la educación superior, establece el carácter y autonomía de las instituciones de educación superior, y los procedimientos de inspección y vigilancia. Complementariamente, la Ley 1064 de 2006 fortalece la educación para el trabajo y el desarrollo humano, mientras que la Ley 1188 de 2008 establece condiciones de calidad para la obtención del registro calificado de programas académicos en educación superior. Adicionalmente, el Decreto 1075 de 2015 mediante el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, consolida la normatividad aplicable en esta materia, y la Ley 1804 de 2016 define la

<sup>17</sup> Corte Constitucional de Colombia. (1993). Sentencia T-425/93 (Expediente No. T-15585). Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/>.

<sup>18</sup> Corte Constitucional de Colombia. (1997). Sentencia T-543/97 (Expediente No. T-183789). Magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/T-543-97.htm>.

<sup>19</sup> Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia T-239/98 (Expediente No. T-155616). Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-239-98.htm>.

<sup>20</sup> Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-1509/00 (Expediente No. D-2970). Magistrado ponente: José Gregorio Hernández Galindo. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1509-00.htm>.

<sup>21</sup> Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia T-807/09 (Expedientes acumulados T-921083 y T-719184). Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-807-09.htm>.

<sup>22</sup> Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia T-902/10 (Expediente No. T-2.720.933). Magistrado ponente: Juan Carlos Henao Pérez. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-902-10.htm>.

política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia, reconociendo la educación inicial como un derecho fundamental.

En consecuencia, el presente proyecto de ley se ajusta plenamente al marco constitucional, jurisprudencial y legal vigente, al promover la garantía del derecho a la educación, fortalecer la financiación de la educación superior y otorgar un reconocimiento legítimo a la Universidad Pedagógica Nacional y al Instituto Pedagógico Nacional por su invaluable aporte a la formación de docentes y al desarrollo del sistema educativo colombiano.

**V. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Esta iniciativa legislativa encuentra su justificación en la relevancia histórica, académica y social de la Universidad Pedagógica Nacional y el Instituto Pedagógico Nacional, instituciones que han desempeñado un papel fundamental en la formación de docentes y en el fortalecimiento del sistema educativo colombiano. Desde su fundación en 1927 hasta 1951, esta institución cumplió un rol esencial en la formación docente, asimilando y consolidando distintas tradiciones pedagógicas, incluyendo la alemana, la francesa y la estadounidense, las cuales han enriquecido el modelo educativo que hoy representa. En 1953, la Universidad Pedagógica Nacional Femenina tomó su nombre formal, integrando en su estructura académica al Instituto Pedagógico Nacional, Facultades Universitarias, el Instituto de Bachillerato y las Escuelas Anexas, consolidándose como un referente en la educación superior del país. Posteriormente, en 1962, adquirió su actual denominación, abriendo sus puertas a la formación mixta y fortaleciendo sus programas de capacitación docente, contribuyendo de manera significativa a la profesionalización del magisterio.

El Instituto Pedagógico Nacional, como unidad académica de la Universidad Pedagógica Nacional, ha desempeñado un papel esencial en la enseñanza preescolar, básica, media y en la educación especial, consolidándose como un espacio innovador en la formación de maestros. Su reconocimiento como Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación, otorgado mediante la Ley 1890 de 2018, reafirma su relevancia en la educación nacional y su contribución en áreas como la formación musical, la educación física y la enseñanza en valores para la convivencia pacífica<sup>23</sup>. A lo largo de su trayectoria, ha promovido metodologías pedagógicas innovadoras y modelos de enseñanza que han fortalecido la formación docente en el país. Su misión y visión reflejan un compromiso con la educación incluyente, la investigación y el desarrollo de prácticas pedagógicas que favorecen la transformación social y la construcción de una comunidad basada en el conocimiento, la paz y la diversidad<sup>24</sup>. La sinergia entre la Universidad Pedagógica Nacional y el Instituto Pedagógico Nacional representa una estrategia de articulación entre la educación superior y la formación escolar, fortaleciendo un modelo educativo que responde a las necesidades del país.

En el marco de su autonomía universitaria y conforme a lo establecido en la Constitución Política y en la Ley 30 de 1992, la Universidad Pedagógica Nacional ha consolidado su liderazgo en la formulación y desarrollo de políticas de formación docente. Sus programas académicos abarcan desde pregrado hasta estudios posdoctorales, incluyendo especializaciones, maestrías, maestrías y doctorados, los cuales han permitido la apropiación social del conocimiento y la generación de nuevos enfoques en la enseñanza. Además, la institución ha sido un espacio

<sup>23</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>24</sup> Gaceta 1210 de 2024.

fundamental en la innovación educativa, con iniciativas que promueven la inclusión, el acceso a la educación de calidad y la profesionalización docente en diversas regiones del país. Su proyección social y su vinculación con sectores estratégicos se han fortalecido a través del desarrollo de programas de educación artística, lingüística y deportiva, así como mediante la consolidación de museos y centros de investigación que resguardan y difunden el legado pedagógico nacional<sup>25</sup>.

El reconocimiento de la Universidad Pedagógica Nacional como “Educatora de Educadores” responde a su compromiso con la enseñanza y la formación docente<sup>26</sup>. Su impacto en la sociedad colombiana trasciende el ámbito académico, ya que ha sido un pilar en la construcción de estrategias pedagógicas que han permitido la consolidación de una educación más equitativa e incluyente<sup>27</sup>.

**5.1. Estatuto General y Proyecto Educativo Institucional de la Universidad Pedagógica Nacional**

El propósito de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) está definido en el Estatuto General y en el Proyecto Educativo Institucional (PEI)<sup>28</sup>. Según el Acuerdo número 035 de 2005, la UPN es una institución universitaria autónoma estatal con régimen especial, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, y tiene la responsabilidad de asesorar en la formulación de políticas para la formación y perfeccionamiento de docentes. Su campo de acción abarca todos los niveles y modalidades educativas, con el compromiso de crear conocimiento y formar profesionales capaces de aportar soluciones a los problemas del entorno, impulsar el desarrollo educativo y cultural de las regiones y fortalecer el proyecto político, cultural y ético de la Nación<sup>29</sup>.

Entre los principios que guían a la universidad, se destaca la pertinencia de sus acciones para armonizar el pensamiento científico con la diversidad cultural de Colombia. La calidad también es clave, mediante la mejora constante de sus programas y servicios. Además, promueve la formación integral de los estudiantes, fortaleciendo el pensamiento crítico, la libertad de pensamiento, la autonomía y el respeto por la diversidad ideológica<sup>30</sup>.

Los objetivos de la UPN incluyen generar conocimiento en el ámbito educativo y pedagógico, formar y cualificar educadores para todos los niveles y modalidades, y socializar los saberes educativos mediante publicaciones y servicios de documentación. También busca fortalecer las comunidades educativas y académicas, desarrollar la identidad profesional de los educadores, fomentar la educación ambiental, mejorar la calidad educativa y promover el desarrollo científico y tecnológico<sup>31</sup>.

El PEI, adoptado mediante el Acuerdo número 035 de 2020, establece varias líneas de acción, entre ellas la construcción de comunidades de saber pedagógico, el fortalecimiento académico y la

<sup>25</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>26</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>27</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>28</sup> Universidad Pedagógica Nacional. (2024). Estatuto General y Proyecto Educativo Institucional (PEI). Disponible en: <https://buscadornormativo.upn.edu.co/backend/api/files/146.pdf>; <https://buscadornormativo.upn.edu.co/backend/api/files/3137.pdf>.  
<sup>29</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>30</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>31</sup> Gaceta 1210 de 2024.



consolidación del carácter nacional e intercultural de la universidad. Además, promueve una cultura de bienestar universitario, una gestión eficiente orientada a la academia, la defensa de lo público y un diálogo permanente con los problemas sociales del país. El PEI reconoce los desafíos que enfrenta la universidad y reafirma su compromiso con la educación, la cultura y el desarrollo nacional<sup>32</sup>.

Misión	Visión
<p>“La Universidad Pedagógica Nacional, en tanto educadora de educadores, afirma su liderazgo educativo y se posiciona desde su quehacer institucional como co-constructora del Proyecto Educativo y Pedagógico de la Nación, a través de sus tres ejes misionales: docencia, investigación y proyección social:</p> <p>Formar sujetos en tanto personas y profesionales de la educación al servicio de la nación y del mundo, en todas las modalidades y los niveles del sistema educativo, y para toda la población.</p> <p>Construir y difundir conocimiento en los campos educativo, pedagógico, y didáctico, así como en las otras disciplinas asociadas. Este conocimiento surge como resultado de procesos sistemáticos y rigurosos de investigación, docencia y proyección social de relevancia local, regional y global.</p> <p>Proyectar su saber y construcción de conocimiento a la comunidad educativa, a la sociedad en general, y al Ministerio de Educación Nacional para la producción de políticas educativas que contribuyan al Proyecto Educativo y Pedagógico de la Nación.”</p>	<p>“Continuar con el desarrollo de propuestas de formación de maestros y otros profesionales de la educación con los más altos estándares de relevancia, pertinencia social y calidad educativa.</p> <p>Fortalecerse como referente nacional y regional, siendo la institución que construye y difunde conocimiento social y educativo actualizado, riguroso y pertinente para la comprensión de la realidad educativa, la explicación de sus dinámicas y la solución de problemas socioeducativos.</p> <p>Sostener y ampliar la presencia social y prestigio institucional en los ámbitos nacional e internacional, a partir de programas y proyectos de proyección social fundamentados en la producción académica e investigativa de la institución.”</p>

Los principios que guían a la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) están definidos en el Proyecto Educativo Institucional (PEI) como una guía transversal para todos los documentos y acciones institucionales. La autonomía es uno de los principios fundamentales, ya que la universidad tiene la capacidad de autodeterminarse para estructurar y desarrollar sus procesos académicos, formativos, científicos y culturales, garantizando las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. La educación como derecho también es clave, ya que la universidad se compromete a garantizar el acceso equitativo, la permanencia y la graduación de los estudiantes mediante políticas y estrategias efectivas<sup>33</sup>.

La relevancia y actualidad orienta la actividad académica y social de la universidad hacia la solución de las problemáticas educativas nacionales y regionales. La búsqueda permanente de calidad impulsa la mejora continua de los programas y proyectos mediante procesos de evaluación y autoevaluación. La integralidad de la formación asegura que los estudiantes desarrollen no solo competencias profesionales, sino también habilidades críticas, sociales y éticas, dentro de un marco de libertad de pensamiento y pluralismo ideológico<sup>34</sup>.

La UPN promueve la igualdad de oportunidades y el reconocimiento de la diversidad, asumiendo la diferencia como un valor que fortalece la equidad y la justicia social. La responsabilidad social,

<sup>32</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>33</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>34</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>35</sup> Gaceta 1210 de 2024.

ética y estética impulsa a la universidad a ser un motor de creación de cultura y solución de problemas educativos y sociales mediante una ética de lo público y un enfoque creativo y sensible. La formación social, política y democrática refuerza el papel de la universidad como un espacio para el pensamiento crítico, el reconocimiento de los derechos humanos y la participación política y social<sup>35</sup>.

La flexibilidad permite adaptar la estructura académica y administrativa a las dinámicas sociales y educativas cambiantes. La sostenibilidad y la sustentabilidad ambiental refuerzan el compromiso de la universidad con el mantenimiento y mejora constante de sus funciones misionales, así como con la protección del medio ambiente y la promoción de prácticas responsables y sostenibles<sup>36</sup>.

En cuanto a los objetivos, la UPN busca formar y cualificar educadores y profesionales en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, contribuyendo a la construcción de una sociedad más justa y equitativa. También se enfoca en desarrollar programas de formación que respondan a las necesidades nacionales y globales, y en construir conocimientos innovadores mediante procesos rigurosos de investigación y difusión. La socialización del conocimiento es otro de los pilares, promoviendo el diálogo y la discusión sobre los saberes educativos y pedagógicos en ámbitos nacionales e internacionales<sup>38</sup>.

La UPN también busca fomentar subjetividades críticas, es decir, formar profesionales capaces de reconocer y abordar los problemas educativos y sociales con soluciones estructurales y políticas que promuevan una educación de calidad. Asimismo, la universidad trabaja en el diseño y ejecución de programas que respondan a las necesidades estructurales y coyunturales del sector educativo, fortaleciendo su impacto social y educativo<sup>39</sup>.

Para lograr estos objetivos, la UPN ha implementado medidas importantes para eliminar barreras de acceso, como la gratuidad en la inscripción a pregrados, especializaciones y maestrías, además de garantizar el bienestar universitario y dignificar la profesión docente mediante mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo profesional.

El Estatuto Académico de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) se materializa principalmente en la oferta de programas de pregrado y posgrado. En el primer semestre de 2024, la universidad tuvo un total de 8.236 estudiantes matriculados en programas de pregrado. Entre las licenciaturas con mayor número de estudiantes se encuentran Ciencias Sociales, con 772 estudiantes; Deporte, con 665; Educación Física, con 658; y Español e Inglés, con 468. Otros programas destacados son Artes Visuales, con 444; Biología, con 423; Música, con 463; Educación Infantil, con 529; y Educación Especial, con 377. Asimismo, se registraron 260 estudiantes en Artes Escénicas y Educación Básica Primaria, 341 en Educación Comunitaria, 134 en Electrónica, 443 en Español y Lenguas Extranjeras, 276 en Filosofía, 229 en Física, 287 en Matemáticas, 297 en Química, 124 en Recreación y 150 en Tecnología. Finalmente, en el programa de Pedagogía hubo 251 matriculados y en Diseño Tecnológico 185<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>37</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>38</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>39</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>40</sup> Gaceta 1210 de 2024.

En cuanto a los programas de posgrado, en el semestre 2024-I, hubo 847 estudiantes matriculados. La Maestría en Educación contó con 114 estudiantes, mientras que la Maestría en Desarrollo Educativo y Social tuvo 131 matriculados. La Maestría en Arte, Educación y Cultura registró 88 estudiantes, seguida por la Maestría en Ciencias del Deporte y la Actividad Física con 74, y la Maestría en Docencia de las Ciencias Naturales con 44. La Maestría en Docencia de la Matemática y la Maestría en Tecnologías de la Información Aplicadas a la Educación tuvieron cada una 55 estudiantes. Igualmente, se inscribieron 36 en la Maestría en Docencia de la Química, 46 en la Maestría en Estudios Sociales, 29 en la Maestría en Enseñanza de Lenguas Extranjeras y 10 en la Maestría en Estudios Contemporáneos en Enseñanza de la Biología. En cuanto a las especializaciones, hubo 20 estudiantes en la modalidad presencial y 32 en la modalidad a distancia<sup>41</sup>.

Por su parte, el Instituto Pedagógico Nacional (IPN) tuvo un total de 1.454 estudiantes en 2024, de los cuales 1.383 están en las instalaciones de la Calle 127 y 71 en el Jardín Escuela Maternal, que desde el 1º de junio de 2023 fue integrado como sección de educación inicial del IPN. El plan de estudios del IPN, definido en el Acuerdo 07 de 2021, se organiza mediante Proyectos Pedagógicos Integrados (PPI), que permiten una formación estructurada y articulada. El IPN ofrece educación inicial, preescolar, básica, media y especial, y funciona como un espacio de investigación y práctica docente. Además, desde el IPN se lideran procesos pedagógicos para niños, niñas, jóvenes y adultos. De igual modo, se está desarrollando un preuniversitario para estudiantes de grados 9º, 10º y 11º, y se han establecido convenios para la enseñanza de idiomas con la Alianza Francesa y el Instituto Goethe. El IPN también promueve la proyección e internacionalización de estudiantes y docentes mediante una coordinación constante con la Oficina de Relaciones Interinstitucionales<sup>42</sup>.

**5.2. Condiciones generales de la infraestructura, planeación y talento humano de la Universidad**

La infraestructura de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) está distribuida en varias instalaciones en la ciudad de Bogotá D.C. La sede principal se encuentra en la Calle 72 #11-86. El Instituto Pedagógico Nacional (IPN) está ubicado en la Calle 127 #11-20 y la Escuela Maternal, que es una sección del IPN, está en la Carrera 22 #73-43. La universidad cuenta con otras instalaciones, como el edificio administrativo en la Carrera 16A #79-08, El Nogal en la Calle 78 #9-92, Valmaría en la Calle 183 #54D-20, y la sede en el Parque Nacional, en la Calle 39 #1-60. La Subdirección de Admisiones y Registro y el Departamento de Posgrados están en la Carrera 9 #70-69, mientras que los programas ofrecidos en la Universidad Pública de Kennedy están en la Calle 6C #94A-25. Además, el Centro de Lenguas está ubicado en la Calle 79 #16-32<sup>43</sup>.

En cuanto al personal, la UPN mantiene un esfuerzo constante para mejorar las condiciones laborales de sus profesores y personal administrativo, especialmente de aquellos que no pertenecen a la planta. En el primer semestre de 2024, el personal activo de la universidad estuvo compuesto por 226 trabajadores administrativos, 105 trabajadores oficiales, 180 docentes de planta en la UPN y 86 docentes de planta en el IPN. También se vincularon 330 supernumerarios, 330 docentes catedráticos, 456 docentes ocasionales en la UPN y 63 docentes ocasionales en el IPN. La

<sup>41</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>42</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>43</sup> Gaceta 1210 de 2024.

universidad ha implementado beneficios laborales como el día de cumpleaños y una semana de descanso intersemestral para sus servidores públicos, en cumplimiento de los artículos 109 y 110 del Acuerdo 004 de 2022 del Consejo Superior Universitario<sup>44</sup>.

En términos de gestión, la universidad ha avanzado en la implementación y consolidación de su Sistema de Gestión Integral, que opera bajo las normas ISO 9001-2015 y NTCGP 1000-2009. Este sistema refleja el compromiso institucional con la calidad y la mejora continua en la gestión de los procesos académicos y administrativos, con el fin de ofrecer un servicio eficiente y de calidad a la comunidad universitaria. La estructura organizativa y operativa de la universidad está claramente reflejada en el Mapa de Procesos, que orienta el cumplimiento de los objetivos misionales y el fortalecimiento de la educación como función esencial del Estado<sup>45</sup>.

**5.3. Estrategias de innovación, investigación, extensión universitaria e internacionalización**

La Universidad Pedagógica Nacional (UPN) cuenta con la Subdirección de Gestión de Proyectos (CIUP), encargada de coordinar y desarrollar proyectos de investigación, procesos formativos y el acompañamiento a los grupos de investigación. La CIUP gestiona tres tipos de proyectos: proyectos internos, que corresponden a las convocatorias internas de la universidad; alianzas externas estratégicas, que permiten desarrollar investigaciones en colaboración con otras instituciones; y semilleros de investigación, que impulsan la formación de nuevos investigadores<sup>46</sup>.

Los grupos de investigación de la UPN trabajan en nueve campos de estudio que fueron clasificados entre 2020 y 2023: educación, saber pedagógico y didáctico; comunicación (oralidad, lectura, escritura) y mediación por TIC; formación docente, enseñanza y aprendizaje; educación e interculturalidad; formación en investigación; diversidad, paz y memoria; espacio público, ambiente y ciudad; políticas educativas; y salud, bienestar, ocio y calidad de vida. En 2023, 288 estudiantes participaron como monitores de investigación, lo que fortaleció la formación en investigación y abrió nuevas oportunidades para los futuros docentes<sup>47</sup>.

El Instituto Pedagógico Nacional (IPN) también ha sido parte activa en la investigación. En 2023, participó en tres convocatorias aprobadas por la CIUP: i. El proyecto SICAE que consiste en un semillero de investigación en ciencias ambientales enfocado en el estudio de pacas biodigestoras; ii. El proyecto Vigías del Patrimonio que se orienta a la protección y reconocimiento del patrimonio cultural; y, iii. El proyecto para reconstruir prácticas pedagógicas en ciencias naturales, ciencias sociales y música, en el periodo de 1994 a 2017. Para 2024, el IPN desarrolló ocho proyectos transversales y trece institucionales, consolidando su papel como centro de formación y experimentación pedagógica<sup>48</sup>.

En cuanto a la proyección social, la universidad implementa proyectos de extensión y formación continuada mediante la Subdirección de Asesorías y Extensión. Esta proyección social se desarrolla a través de cuatro modalidades: proyectos de asesoría y extensión, programas de formación continuada, prácticas pedagógicas y apropiación social del conocimiento. El propósito es

<sup>44</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>45</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>46</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>47</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>48</sup> Gaceta 1210 de 2024.

que la universidad contribuya a la sociedad mediante la transferencia de conocimiento y experiencia pedagógica, promoviendo el desarrollo social y cultural en las comunidades. La universidad pone a disposición su capital intelectual y sus recursos para apoyar el desarrollo cultural, ambiental, social y educativo de la sociedad<sup>49</sup>. Un ejemplo destacado de extensión es el Centro de Lenguas, que ofrece formación en inglés y francés (registrados ante la Secretaría de Educación Distrital), además de un curso de lengua de señas colombiana. En 2024, el centro matriculó a 930 estudiantes en la modalidad intensiva, 169 en la modalidad semi-intensiva y 27 en el curso de lengua de señas, para un total de 1.126 estudiantes.

En términos de internacionalización, la UPN ha desarrollado una política que promueve la movilidad académica y la cooperación internacional. Desde la Oficina de Relaciones Interinstitucionales se trabaja en cuatro frentes: institucionalización de la internacionalización, gestión de la movilidad, cooperación interinstitucional e internacional y posicionamiento institucional. En 2023, la universidad firmó 41 convenios nacionales e internacionales y, en 2024, se han suscrito 30 convenios adicionales<sup>50</sup>. En cuanto a movilidad, en 2023 se registraron 50 comisiones de servicio al exterior y 24 docentes ocasionales participaron en eventos internacionales. La universidad recibió a 54 profesores visitantes internacionales y 161 estudiantes realizaron intercambios en instituciones extranjeras, lo que representó un aumento del 75% respecto a 2022. También participaron 4 estudiantes en eventos internacionales, mientras que 94 estudiantes internacionales realizaron intercambios en la UPN, reflejando un incremento del 38% en comparación con el año anterior. Además, 13 estudiantes de instituciones nacionales participaron en programas de intercambio en la UPN, lo que representó un aumento del 85%. En total, las acciones de movilidad internacional y nacional crecieron en 24,85% en 2023, consolidando a la UPN como un referente en cooperación académica e intercambio de conocimiento a nivel global.

**5.4. Servicio de bienestar**

La Subdirección de Bienestar Universitario de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) es la encargada de coordinar y desarrollar cinco programas clave para el bienestar de la comunidad universitaria. Estos programas son el apoyo socioeconómico, el programa de deporte y recreación, el programa de cultura, el programa de convivencia y el programa de salud. El objetivo principal de estos programas es garantizar condiciones que permitan el desarrollo integral de los estudiantes y fomentar su permanencia en la universidad. Además, la subdirección lidera el Grupo de Orientación y Acompañamiento Estudiantil (GOAE), que trabaja en tres enfoques fundamentales: i. El enfoque de derechos humanos que promueve la protección y garantía de los derechos fundamentales de los estudiantes; ii. El enfoque diferencial y acción sin daño que busca asegurar que las acciones de bienestar respeten la diversidad y las necesidades particulares de cada estudiante; y, iii. El enfoque intercultural que promueve el reconocimiento y la valoración de las diferencias culturales dentro de la comunidad universitaria. El GOAE trabaja de manera articulada con la Vicerrectoría Académica para implementar estrategias que fortalezcan la permanencia de los estudiantes y reduzcan la deserción, garantizando así una experiencia académica y personal más sólida y satisfactoria.

<sup>49</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>50</sup> Gaceta 1210 de 2024.

La universidad cuenta con una Política Integral de Bienestar Institucional, establecida mediante el Acuerdo número 025 de 2021 del Consejo Superior. Esta política tiene como propósito contribuir al desarrollo integral de la comunidad universitaria mediante programas y estrategias que fortalezcan la identidad pedagógica, el pensamiento crítico y el sentido de comunidad. La política promueve valores como el buen vivir, el sentido de comunidad, la corresponsabilidad, el respeto por la diversidad, la participación democrática, la inclusión y la equidad, creando un ambiente de respeto y bienestar para todos los miembros de la universidad.

Entre los objetivos específicos de esta política están fomentar espacios de encuentro y expresión que fortalezcan los vínculos y las relaciones dentro de la comunidad universitaria; construir una cultura de bienestar basada en el respeto por las diferencias, la solidaridad y la corresponsabilidad; promover la convivencia y la participación democrática mediante la creación de una comunidad universitaria comprometida y activa; reducir la deserción y mejorar la permanencia de los estudiantes mediante el desarrollo de estrategias de apoyo y acompañamiento personal y académico; reconocer y valorar la labor de estudiantes, profesores y personal administrativo para fortalecer su participación y sentido de pertenencia en la universidad; y garantizar el acceso a los servicios de bienestar para estudiantes de pregrado y posgrado, personal administrativo, trabajadores, docentes y egresados<sup>51</sup>.

Para alcanzar estos objetivos, la política de bienestar institucional se estructura en cinco líneas estratégicas. La primera línea es la formación integral para el reconocimiento de la diversidad, que busca promover el respeto y la valoración de las diferencias individuales y culturales. La segunda línea es la cultura para la salud y el bienestar, que impulsa prácticas de autocuidado y cuidado colectivo para garantizar un entorno saludable y equilibrado. La tercera línea es la promoción socioeconómica para garantizar condiciones dignas de vida y desarrollo académico. La cuarta línea es el acceso a la cultura para el buen vivir, que promueve la participación de la comunidad universitaria en actividades culturales y artísticas para fortalecer la identidad institucional. La quinta línea es la construcción permanente de pactos de convivencia, que fomenta la resolución pacífica de conflictos y el diálogo como base para la vida universitaria<sup>52</sup>.

En un artículo publicado en El Espectador el 22 de julio de 2024, el rector Helberth Augusto Chochá resaltó los desafíos financieros que enfrenta la universidad para garantizar estos servicios de bienestar. Aunque el gobierno ha priorizado la educación superior en el presupuesto nacional, aún existen limitaciones importantes para cubrir las necesidades básicas de los estudiantes. Por ejemplo, la universidad solo puede ofrecer 1.700 almuerzos diarios para una población de 8.382 estudiantes de pregrado, y el costo de este componente de bienestar asciende a \$2.548 millones en 2024. Esta situación refleja la urgencia de fortalecer el financiamiento para garantizar el acceso a condiciones de vida dignas y bienestar para toda la comunidad universitaria<sup>53</sup>.

Además de los programas de bienestar, la universidad ha implementado medidas para garantizar un entorno seguro y libre de violencia. Cuenta con un Protocolo de Prevención, Atención y Sanción de Violencias Basadas en Género, que establece mecanismos claros para identificar y atender casos de violencia o acoso dentro de la institución. Sumado a esto, dispone de un Protocolo de Prevención y Atención para la Resolución de Conflictos de Convivencia, que facilita el diálogo y

<sup>51</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>52</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>53</sup> Gaceta 1210 de 2024.

la búsqueda de soluciones pacíficas a las diferencias o tensiones que puedan surgir entre los miembros de la comunidad universitaria. La combinación de estos programas y medidas refleja el compromiso de la UPN con el bienestar y el desarrollo integral de su comunidad, asegurando que los estudiantes cuenten con las herramientas y el respaldo necesarios para completar su formación académica en un entorno de respeto, diversidad y equidad<sup>54</sup>.

**5.5. El compromiso de la Universidad Pedagógica Nacional con la educación y el desarrollo social en Colombia**

La Universidad Pedagógica Nacional y el Instituto Pedagógico Nacional han sido fundamentales en el desarrollo educativo y social de Colombia gracias a su compromiso con la educación en todos los niveles y modalidades. La universidad ha aportado de manera significativa a la formación de docentes y profesionales mediante programas de pregrado, profesionalización, especialización, maestría, doctorado interinstitucional en educación y estancia posdoctoral, así como en la educación inicial, preescolar, básica, media, especial y para el trabajo y desarrollo humano. Este proyecto permitirá que la universidad cuente con recursos adicionales para fortalecer la pedagogía y el derecho a la educación, garantizando así que más colombianos y colombianas puedan acceder a una educación de calidad, desarrollar sus capacidades y convertirse en ciudadanos comprometidos con una sociedad más justa, equitativa y digna<sup>55</sup>.

La Universidad Pedagógica Nacional, conocida como la "Educatora de Educadores", ha demostrado su capacidad para responder a las necesidades de una sociedad afectada por dificultades económicas, crisis y cambios constantes. Con recursos adicionales, la universidad podría ampliar su capacidad de acción institucional para beneficiar la educación pública y contribuir al cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Actualmente, es necesario continuar trabajando en el fortalecimiento de medidas para asegurar la permanencia de los estudiantes, reducir la deserción, mejorar la infraestructura y atender problemáticas críticas como la salud mental, el suicidio, el consumo de sustancias psicoactivas (SPA), las violencias basadas en género y el reconocimiento de la diversidad. La atención prioritaria a estas realidades permitirá que las instituciones públicas sean espacios seguros y de desarrollo para estudiantes, pedagogos, maestros en formación, profesores y la comunidad académica e investigativa. Además, facilitará la generación colectiva de conocimiento y promoverá una perspectiva de esperanza para el futuro, lo cual es crucial en un momento de crisis y transformación social<sup>56</sup>.

**VI. IMPACTO FISCAL**

La Corte Constitucional ha sido reiterativa en señalar que las iniciativas parlamentarias en materia de gasto público constituyen el fundamento para que, posteriormente, el Gobierno nacional, en ejercicio de sus competencias, evalúe la posibilidad de incluir las partidas necesarias en la ley anual de presupuesto. En la sentencia C-343 de 1995 indicó que tales iniciativas pueden servir como un "título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos". De igual manera, en la sentencia C-290 de 2009, el alto tribunal precisó que el Congreso de la República puede autorizar la incorporación de gastos dentro de una ley, sin que ello implique un mandato imperativo para el

<sup>54</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>55</sup> Gaceta 1210 de 2024.  
<sup>56</sup> Gaceta 1210 de 2024.

Gobierno, quien mantiene la facultad de decidir si efectivamente asigna los recursos, conforme a la disponibilidad presupuestal y a las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, el estatuto orgánico del presupuesto y el régimen territorial aplicable.

Sobre la posibilidad de que el Congreso intervenga en la autorización del gasto público en leyes que rinden honores, la Corte Constitucional ha señalado que, siempre que el Congreso haya incluido dicha autorización en una ley, el Gobierno tiene la competencia para incorporar las partidas en el presupuesto, pero también puede abstenerse de hacerlo, dado que cuenta con un margen de decisión que le permite actuar en función de la disponibilidad de los recursos y de acuerdo con las prioridades gubernamentales. En este aspecto, el Gobierno debe guiarse por los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y las normas que regulan la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. En este contexto, la autorización al Gobierno para que asigne recursos al fortalecimiento de la Universidad Pedagógica Nacional y el Instituto Pedagógico Nacional no constituye una orden imperativa ni una asignación automática de gasto, sino una habilitación que se encuentra sujeta a la evaluación de viabilidad fiscal por parte del Ejecutivo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en concepto emitido el 9 de octubre de 2023, ratificó que la autonomía presupuestal de cada entidad y la disponibilidad de recursos en cada vigencia fiscal determinan la viabilidad de las obras y proyectos autorizados en iniciativas legislativas de este tipo. Así pues, la ejecución de los proyectos previstos en esta ley dependerá de la priorización que realicen las entidades y sectores involucrados, así como de las decisiones del Gobierno en cuanto a la asignación de recursos dentro del Presupuesto General de la Nación. Por tanto, si bien el Congreso tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien, en función de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, define qué partidas deben ser incluidas en la programación presupuestal. Además, en virtud del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Ejecutivo debe evaluar la viabilidad de cada asignación presupuestal para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En conclusión, este proyecto de ley no genera una obligación inmediata de asignación de recursos ni quebranta las competencias del Gobierno nacional. La iniciativa se limita a otorgar una autorización para que el Ejecutivo evalúe la viabilidad de asignar recursos para el fortalecimiento de la Universidad Pedagógica Nacional y el Instituto Pedagógico Nacional, respetando la planificación fiscal y las competencias del Gobierno en la priorización del gasto público. Por ende, no se configura impacto fiscal inmediato, ya que la decisión sobre el uso de los recursos dependerá de la disponibilidad presupuestal y de las determinaciones de los organismos técnicos encargados de la programación y ejecución del presupuesto nacional.

**VII. POTENCIALES CONFLICTOS DE INTERÉS**

El artículo 291 de la Ley 5 de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, establece que: "el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar". A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1 de la ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la "situación donde la

discusión o votación de un proyecto de ley pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista".

En consecuencia, no se advierte conflicto de interés en la presente iniciativa legislativa, toda vez que su objeto se orienta al fortalecimiento del sistema educativo y al reconocimiento de instituciones de interés general, sin generar beneficio particular, directo o inmediato para los congresistas que intervienen en su trámite.

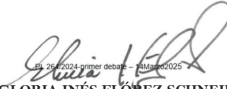
Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 del Reglamento Interno del Congreso: "Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones".

**VIII. PROPOSICIÓN**

De conformidad con las consideraciones expuestas y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley 5 de 1992, presentamos ponencia positiva y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley 364 de 2024 Senado – 177 de 2024 Cámara, "Por medio del cual la nación se vincula a la conmemoración de los 70 años de existencia de la universidad Pedagógica Nacional y los 100 años del Instituto Pedagógico Nacional y rinde homenaje a la comunidad universitaria y se dictan otras disposiciones".

De los congresistas,

  
IVÁN CEPEDA CASTRO.  
Ponente Coordinador

  
GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY Nº LEY 364 DE 2024 SENADO – 177 DE 2024 CÁMARA**

"POR MEDIO DEL CUAL LA NACIÓN SE VINCULA A LA CONMEMORACIÓN DE LOS 70 AÑOS DE EXISTENCIA DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL Y LOS 100 AÑOS DEL INSTITUTO PEDAGÓGICO NACIONAL Y RINDE HOMENAJE A LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1º.** La Nación se vincula a la conmemoración y homenaje público a la Universidad Pedagógica Nacional, con motivo de la celebración de sus setenta (70) años de existencia y a los cien (100) años del Instituto Pedagógico Nacional.

**Artículo 2º.** La Nación hace un reconocimiento a la Universidad Pedagógica Nacional, al Instituto Pedagógico Nacional; a los integrantes de su comunidad educativa, y exalta su destacada trayectoria en la educación y aporte invaluable al desarrollo de lo académico, pedagógico, investigativo, cultural, social, comunitario, económico, histórico, patrimonial, y a la construcción de paz en el país.

**Artículo 3º.** A partir de la promulgación de la presente ley, autorícese al Gobierno nacional, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias, para financiar proyectos misionales, articulados a los ejes estratégicos de desarrollo de la Universidad Pedagógica Nacional y del Instituto Pedagógico Nacional, que permitan fortalecer las capacidades institucionales, priorizando la atención de necesidades en infraestructura física y dotacional, sistemas de información, investigación, innovación, bienestar, extensión, e internacionalización.


**Artículo 4º.** Autorícese al Gobierno nacional, para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, para el cumplimiento de la presente ley, ajustándose al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo.

**Artículo 5º.** Facúltase al Gobierno nacional y al Congreso de la República, para expedir los reconocimientos documentales y simbólicos, que exalten los onomásticos de la Universidad Pedagógica Nacional y del Instituto Pedagógico Nacional.

**Artículo 6º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Publíquese y Cúmplase.

  
IVÁN CEPEDA CASTRO.  
Ponente Coordinador

  
GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER  
Ponente

**CONTENIDO**

Gaceta número 298 - lunes, 17 de marzo de 2025

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PONENCIAS**

**Págs.**

informe de ponencia positiva, texto propuesto para primer debate al proyecto de Ley Estatutaria número 90 de 2024 – Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1475 de 2011 en relación con la financiación de las campañas electorales, la rendición pública de cuentas, la inscripción de candidatos de los grupos significativos de ciudadanos y las coaliciones políticas. .... 1

Informe de ponencia para primer debate, texto propuesto del proyecto de ley número 364 de 2024 Senado – 177 de 2024 Cámara, por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 70 años de existencia de la Universidad Pedagógica Nacional y los 100 años del Instituto Pedagógico Nacional y rinde homenaje a la comunidad universitaria y se dictan otras disposiciones. .... 7