



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 696

Bogotá, D. C., viernes, 18 de junio de 2021

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 032 DE 2020 SENADO

por medio del cual se implementan los procesos de calidad de la educación pública en el marco de la política de Estado para la transformación de la calidad educativa y se dictan otras disposiciones.

Informe de ponencia para primer debate en Senado del proyecto de Ley 032 de 2020 – Senado

“Por medio del cual se implementan los procesos de calidad de la educación pública en el marco de la política de Estado para la transformación de la calidad educativa y se dictan otras disposiciones”

1. Antecedentes

El presente Proyecto de Ley fue presentado el 20 de julio de 2020 ante la secretaría del honorable Senado de la República por los senadores Nora Garcia Burgos, Myriam Paredes Aguirre, Esperanza Andrade, Soledad Tamayo, Nidia Marcela Osorio, Adriana Matiz Vargas, Diela Benavidez Solarte, y Maria Cristina Soto. El proyecto fue repartido a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado para primer debate donde se asignó como ponente a la honorable senadora Ruby Helena Chagüi Spath.

2. Objeto

El presente Proyecto de Ley tiene como propósito el mejoramiento continuo y formativo de los procesos de calidad de la educación pública en el marco de la Política de Estado para la Transformación de la Calidad Educativa, mediante la implementación de los siguientes Componentes: Pedagógico; de Formación Situada; de Gestión Educativa; de Condiciones Básicas; y, de Apoyo, Comunicación y Compromiso Social, estableciendo la categoría de Formadores y Docentes Tutores, con el propósito de desarrollar acompañamientos a procesos como la construcción e implementación de los planes de acción y de mejoramiento continuo adelantados al interior de los establecimientos educativos del sector oficial.

3. Justificación

La calidad educativa va en consonancia y conexidad con el derecho fundamental a la educación establecido en el artículo 67 de la Constitución Política colombiana. Por tanto, un servicio cuya naturaleza es de carácter público no puede ser delegable al sector privado, ello propiciaría la tercerización de los procesos pedagógicos cuya responsabilidad recae sobre el estado colombiano.

La Constitución Política, en su artículo 67 inciso 4 indica que le “Corresponde al Estado regular y ejercer suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física del educando; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

Lo derechos fundamentales de los Niños, los diez (10) principios consagrados en la Convención de los Derechos del Niño. Así mismo, la Ley general de la educación 115 de 1994, en su artículo 10 literal a) El educador recibirá una capacitación y actualización profesional. Ley 715 de 2001, Artículo 5 Competencia de la Nación, literales 5.6, 5.8, 5.15. Así como en la legislación nacional e internacional asociada; Decreto No. 1075 del 26 de mayo de 2015. La ley 1753 de 2015 que aprobó el Plan de desarrollo 2014 – 2018.

Resultados de la Política Pública Implementada.

El Programa todos a aprender nace dentro de la política de gobierno proyectada hacia 2025: COLOMBIA MAS EDUCADA, que comenzó a ser implementadas desde 2014-2018. En este sentido fueron vinculados 4.300 tutores en todas las regiones del país, y 97 formadores quienes a través de su trabajo transformaron las practicas del aula de 109.357 docentes acompañados, los cuales en forma de cascada beneficiaron con mejores aprendizajes a 2.300.000 de estudiantes en 12.659 sedes de 4.476 instituciones educativas oficiales distribuidas en 886 municipios de los 32 departamentos de todo el país. Donde el 65% de las instituciones se ubican en la zona rural y el 35% ubicadas en zona urbana. Lo anterior permite concluir que esta política pública generó impacto en el mejoramiento de los índices de calidad para la clase menos favorecida. De igual forma, es una inversión social realizada para fortalecer el componente educativo en las zonas más vulnerables, y por tanto se piensa por medio del presente proyecto de ley convertirla en una iniciativa de Estado, que favorezca el interés general y en especial el de los niños y los jóvenes quienes están en todo el derecho de recibir un proceso de formación con altos niveles de calidad garantizada por el estado colombiano.

Concepto General.

Los cambios en educación son lentos y difíciles de lograr y en consecuencia requieren de estrategias bien concebidas, sostenidas durante suficientes años para garantizar no sólo que la transformación se dé, sino que además se consolide. Para lograr este resultado se requiere mantener la continuidad del proceso a lo largo de varias administraciones, en el marco de procesos de desarrollo profesional apropiado y evaluación permanente.

El sistema educativo a través del cual se promueven aprendizajes es una cadena de momentos de formación. Se construye sobre lo construido y deficiencias en un eslabón, por ejemplo la educación básica, generan a partir de ese momento problemas en el resto de la formación; si bien se pueden plantear programas remediales, estos son más costosos y a menudo limitados en sus posibilidades para suplir las deficiencias. Esto

| | |
|--|---|
| <p>mismo se puede afirmar sobre la formación inicial de los maestros, sin desconocer la necesidad de un desarrollo profesional, como en cualquier otra profesión.</p> <p>La calidad de la gestión académica de los directivos docentes tiene un impacto importante en los cambios de las prácticas de aula. Directivos capaces de liderar y promover el cambio son fundamentales. En contrapartida, directivos docentes sin las competencias necesarias pueden anular todo intento de cambio que surja del colectivo de maestro.</p> <p>Sobre factores que intervienen en el desempeño de los estudiantes.</p> <p>1) El desempeño de los estudiantes se puede predecir a partir de un conjunto reducido de factores donde los dos más relevantes son de responsabilidad directa del sistema educativo, o, son el maestro y el currículo.</p> <p>2) Otro factor importante es la familia, por dos razones: las expectativas que genera en los estudiantes sobre sus propias posibilidades y necesidades de éxito, y el ambiente familiar proclive a la lectura, al estudio y a la resolución de problemas que se expresa a menudo como capital cultural.</p> <p>3) Relacionado con los factores descritos en los dos numerales anteriores se encuentra el denominado clima de aula, factor que toma cada vez más importancia.</p> <p>4) Otros factores como la infraestructura, los recursos o el tamaño del grupo en una clase tienen un efecto menor y aún con estos temas resueltos, si el maestro no tiene altos desempeños, los estudiantes no tendrán buenos resultados.</p> <p>5) Un currículo coherente, técnicamente diseñado y puesto en práctica está asociado a mejores aprendizajes.</p> <p>6) El nivel de formación del maestro o su antigüedad representan factores de menor impacto. En contrapartida, la calidad que puede alcanzar un sistema educativo está delimitada por la calidad de la actividad de los maestros.</p> <p>Sobre las prácticas de aula.</p> <p>Las prácticas reales de aula tienen que ver con las creencias, los mitos, las tradiciones, los imaginarios y las concepciones que los maestros tienen sobre cómo aprenden las personas y cómo se debe enseñar. Estas concepciones y creencias son el resultado de la propia experiencia temprana del maestro como estudiante los cuales se forman desde los primeros años de escolaridad poco cambian con la educación formal y los esquemas de desarrollo profesional que no se centran en la modificación de prácticas de aula siguiendo estrategias que promuevan intencionadamente su cambio. En</p> | <p>consecuencia, esquemas de desarrollo profesional basados en cursos, conferencias y talleres masivos y genéricos a los que se invitan a los maestros, no son eficaces para transformar las prácticas de aula, aunque exista algún nivel de acompañamiento para ayuda a aplicar en el aula lo presentado.</p> <p>Sobre desarrollo profesional situado.</p> <p>Los cambios en las prácticas de aula son posibles con un acompañamiento cercano realizado por educadores expertos que por su competencia en la formación pedagógica y didáctica reflexiva y en la enseñanza de disciplinas específicas estén en la capacidad de impulsar innovaciones en la mirada, acción y relación de los docentes para con sus prácticas. A este tipo de desarrollo profesional típicamente mantenido durante varios años se le denomina situado. No se trata de talleres que se complementan con acompañamiento para aplicar la teoría vista, sino de un desarrollo profesional centrado en el acompañamiento al docente en las actividades de aula en torno a la planeación, ejecución y evaluación de procesos de enseñanza-aprendizaje en el marco de disciplinas específicas. Los talleres que se pueden incluir son un complemento y responden en general a necesidades concretas del aula sentidas por los docentes. La estrategia más apropiada para estos talleres consiste en trabajar en torno a actividades que a su vez los docentes transferirán al aula.</p> <p>El eje conductor del desarrollo profesional situado es la planeación, realización y evaluación de actividades de aula con acompañamiento cercano de formadores. En este sentido, contar con guías de actividades o secuencias didácticas para el aula es fundamental. Estas guías son referentes para el acompañamiento.</p> <p>Las comunidades de aprendizaje y de práctica de maestros son fundamentales en la consecución y consolidación de cambios en las prácticas de aula. Estas comunidades están orientadas a que sea el pensamiento colectivo de los docentes de cada localidad el que identifique cuáles son las rutas y acciones apropiadas para mejorar los aprendizajes de los estudiantes y el clima escolar en su conjunto, partiendo de la articulación de sus trayectorias con las apuestas educativas actuales a nivel nacional e internacional.</p> <p>El desarrollo profesional situado debe centrarse en la consolidación de conocimiento didáctico de los contenidos (CDC)², lo que implica comprender dónde y por qué se presentan dificultades por parte de los estudiantes en torno a contenidos³ específicos y las estrategias más adecuadas para trabajarlas, igualmente implica comprender cómo se construyen y evalúan los conocimientos en la disciplina y cómo se articula curricularmente con otras áreas.</p> |
| <p>Transversal a esta formación, resulta importante igualmente trabajar con los docentes aspectos de orden ontológico con el fin de ayudarlo a promover en forma permanente competencias ciudadanas.</p> <p>Sobre los materiales.</p> <p>Secuencias didácticas que contengan una descripción de los objetivos para cada sesión de trabajo, de las posibilidades didácticas para desarrollarla articulando diferentes fuentes y recursos: libros, herramientas virtuales, personas y objetos del entorno, etc., y criterios e instrumentos para la evaluación formativa de los estudiantes, resultan de gran ayuda, pues promueven el aprendizaje no sólo de los niños sino también de los maestros. Los materiales para el docente que acompañan el material de los estudiantes deben presentar los problemas que típicamente tienen los estudiantes, las fuentes de estas dificultades y pistas para lograr resolverlas.</p> <p>Sobre la evaluación.</p> <p>Es fundamental distinguir la evaluación de los aprendizajes⁴ de la evaluación del Programa⁵. A su vez, al interior de cada una de estas categorías debe diferenciarse la evaluación formativa o para el aprendizaje de la sumativa o del. Cada uno de estos cuatro tipos de evaluación requieren aproximaciones e instrumentos diferentes, desarrollados específicamente para la función que deben cumplir.</p> <p>La investigación muestra que evaluar adecuadamente no es una tarea fácil y que en consecuencia docentes sin una formación apropiada en evaluación se enfrentan a grandes dificultades.</p> <p>Una evaluación para el aprendizaje (o formativa) eficaz es continua, oportuna, se centra tanto en los procesos, en la identificación de dificultades didácticas como en los resultados e involucra al profesor y los estudiantes en el marco de objetivos de aprendizaje comprendidos por ambos. Técnicamente no se cataloga una evaluación como formativa cuando esta es realizada por terceros, con objetivos desconocidos para los evaluados y no compartidos con los docentes y cuyos resultados se conocen días o semanas después.</p> <p>Pretender utilizar un mismo instrumento de evaluación para diferentes propósitos, compromete el logro de cada uno de estos propósitos.</p> <p>La evaluación de impacto del Programa por su parte no requiere de evaluaciones censales y tampoco es absolutamente indispensable una línea de base, la cual no es ni condición necesaria ni suficiente, si bien puede facilitar el análisis.</p> | <p>4. Proposición</p> <p>De acuerdo con lo expuesto anteriormente, presentamos ponencia favorable con pliego de modificaciones al proyecto de Ley No. 032 de 2020 – Senado, "Por medio del cual se implementan los procesos de calidad de la educación pública en el marco de la política de Estado para la transformación de la calidad educativa y se dictan otras disposiciones" y proponemos a la Comisión VI del Honorable Senado de la República darle debate al proyecto de Ley.</p> <p>De los honorables Congresistas,</p> <div style="text-align: right;">  RUBY HELENA CHAGÜI SPATH Senadora de la República Partido Centro Democrático </div> |

| | |
|--|--|
| <p>Texto propuesto para primer debate del proyecto de Ley 032 de 2020 – Senado</p> <p>“Por medio del cual se implementan los procesos de calidad de la educación pública en el marco de la política de Estado para la transformación de la calidad educativa y se dictan otras disposiciones”</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>Decreta:</p> <p>ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene como propósito el mejoramiento continuo y formativo de los procesos de calidad de la educación pública en el marco de la Política de Estado para la Transformación de la Calidad Educativa, mediante la implementación de los siguientes Componentes: Pedagógico; de Formación Situada; de Gestión Educativa; de Condiciones Básicas; y, de Apoyo, Comunicación y Compromiso Social, estableciendo la categoría de Formadores y Docentes Tutores, con el propósito de desarrollar acompañamientos a procesos como la construcción e implementación de los planes de acción y de mejoramiento continuo adelantados al interior de los establecimientos educativos del sector oficial.</p> <p>ARTÍCULO 2. ACCIONES ESTRATÉGICAS PARA EL MEJORAMIENTO CONTINUO Y DE CALIDAD. Con el propósito de implementar los procesos de calidad de la educación pública en el marco de la Política de Estado para la Transformación de la Calidad Educativa se establecen las siguientes acciones estratégicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Fortalecer en educación preescolar, básica y media el diseño e implementación de procesos y programas diferenciales y contextualizados de formación de docentes y el acompañamiento de Formadores y Docentes Tutores a establecimientos educativos a través de las secretarías de educación para el desarrollo de las competencias básicas –matemáticas, científicas, comunicativas y ciudadanas–, con miras a que los estudiantes logren un adecuado desempeño en la educación superior, en el mundo laboral, en su plan de vida y en su formación ciudadana. (2) Establecer procesos de acompañamiento de Formadores y Docentes Tutores que permitan, no sólo enfocar acciones en las instituciones con resultados deficientes, sino establecer rutas de acompañamiento de pares con establecimientos de alto logro y con experiencias destacadas. (3) Fortalecer los programas transversales para que, desde los proyectos pedagógicos, se mejoren el desarrollo de competencias ciudadanas y básicas en aspectos fundamentales de la formación de cualquier ser humano desde | <p>su dimensión humana, socioeconómica, cultural, natural y biológica, con sus implicaciones demográficas, técnicas, tecnológicas, y políticas.</p> <p>ARTÍCULO 3. LÍNEAS DE ACCIÓN DE LOS COMPONENTES. La política de seguimiento a los procesos de calidad que sean promovidos en las aulas de clases se fundamentará en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Conocimiento pedagógico general sobre principios y estrategias para el manejo y organización de la clase. <ol style="list-style-type: none"> a) Conocimiento curricular con particular énfasis en materiales y programas específicos para enseñar contenidos específicos. b) Conocimiento didáctico del contenido (CDC)7, que representa una amalgama de contenido y pedagogía específicos, que le permite conocer dónde y por qué se presentan dificultades de aprendizaje y cuáles estrategias y actividades son apropiadas para manejar estas dificultades. c) Conocimiento de cómo aprenden los individuos a la edad específica en que se desarrolla la actividad de aprendizaje. d) Conocimientos sobre una gestión apropiada del aula y de las diferentes posibilidades de agrupación de los estudiantes. e) Formación ontológica del docente con el fin de trabajar permanentemente sobre las competencias ciudadanas de los estudiantes con lo cual puede promover climas de aula apropiados desde cada uno de los espacios de enseñanza. 2. Formación y capacitación docente. <p>La formación, capacitación, actualización y perfeccionamiento de los educadores en servicio debe contribuir de manera sustancial al mejoramiento de la calidad de la educación y a su desarrollo y crecimiento profesional, y estará dirigida especialmente a su profesionalización y especialización para lograr un mejor desempeño, mediante la actualización de conocimientos relacionados con su formación profesional, así como la adquisición de nuevas técnicas y medios que signifiquen un mejor cumplimiento de sus funciones.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Acompañamiento Docente. <p>El acompañamiento situado que realizan Formadores y Docentes Tutores debe motivar transformaciones y potenciar resignificaciones en los docentes focalizados desde la complejidad de las prácticas de aula, lo que implicará una visibilización de la actividad de la enseñanza como una actividad especializada que merece estructuras de</p> |
| <p>formación de docentes que atiendan a las complejidades de la enseñanza y posibiliten logros efectivos en los aprendizajes de los estudiantes.</p> <p>El desarrollo profesional situado no sólo comprende aspectos disciplinares, didácticos, pedagógicos y de gestión, sino la capacidad de cada individuo de transformarse así mismo en virtud de las necesidades de mejoramiento de la calidad de la educación como compromiso de todos.</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Sobre la evaluación. <p>La Política de calidad de la educación pública en el marco de la Política de Estado para la Transformación de la Calidad Educativa propuesta se sustenta en cuatro niveles:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Evaluación para el aprendizaje: instrumentos aplicados y procesados por el docente involucrando a estudiantes y promoviendo funciones ejecutivas. b) Evaluación sumativa en la institución: Evaluación del aprendizaje, boletines bimensuales y otros instrumentos para dar cuenta de los aprendizajes logrados. c) Evaluación formativa: busca evaluar y ajustar las acciones y estrategias del programa por medio de una plataforma de gestión del conocimiento. d) Evaluación de seguimiento al aprendizaje: Uso pedagógico de las Pruebas externas, Supérate, Aprendamos. <p>ARTICULO 4 . DEFINICIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES DEL DOCENTE TUTOR DEFINICIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS TUTORES.</p> <ol style="list-style-type: none"> A. En relación con los objetivos y estándares para mejorar la calidad en los establecimientos educativos. <ol style="list-style-type: none"> 1. Hacer seguimiento al aprendizaje de los estudiantes de los establecimientos educativos asignados. 2. Formar a los docentes de los establecimientos educativos asignados en la aplicación de pruebas para evaluar los aprendizajes de los estudiantes. 3. Formar y acompañar a los docentes en el aula en: didáctica del lenguaje, didáctica de las matemáticas, evaluación para el aprendizaje de los estudiantes, gestión de aula y uso pedagógico de materiales. 4. Desarrollar las Sesiones de Trabajo Situado en la Comunidad de Aprendizaje, centradas en el mejoramiento de las prácticas de aula, mediante la implementación de los protocolos e instrumentos entregados por el Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo con las instrucciones de la ruta de acompañamiento de la Política de Calidad Todos a Aprender. | <ol style="list-style-type: none"> 5. Acompañar a los docentes directamente en el aula para ofrecerles realimentación formativa, apoyándose en los protocolos e instrumentos definidos por el programa. 6. Promover las Comunidades de Aprendizaje de los docentes, las cuales se centran en estrategias para el mejoramiento evidenciable de los desempeños de los estudiantes, en coordinación con las directivas docentes. 7. Recolectar evidencias de actividades, así como información asociada a la implementación de la ruta de acompañamiento para el seguimiento de la Política de Calidad. 8. Apoyar la apropiación de modelos de mallas curriculares propuestos por el MEN en coherencia con los referentes nacionales, que se encuentran centrados en el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes, a través de distintos recursos como materiales, evaluaciones, planificadores, entre otros. <ol style="list-style-type: none"> B. En relación con las actividades específicas a desarrollar <ol style="list-style-type: none"> 1. Dedicar tiempo completo al desarrollo del proceso de formación y acompañamiento de los docentes de los establecimientos educativos asignados. 2. Asistir puntualmente a los encuentros de formación como tutores, en las fechas y lugares que determine el Ministerio de Educación Nacional. 3. Asistir puntualmente a las actividades presenciales y virtuales (acciones in situ, talleres, encuentros, etc.) 4. Acompañar el número de los docentes estipulado en la ruta del año tanto colectiva como individualmente. 5. Las demás que se acuerden con el MEN a través de la dirección de todos a Aprender, la secretaría de educación y los rectores y directores rurales para la correcta ejecución de la Política de estado. <p>ARTÍCULO 5. ÁMBITO DE APLICACIÓN. el mejoramiento continuo y formativo de los procesos de calidad de la educación pública en el marco de la Política de Estado para la Transformación de la Calidad Educativa que se adopta por medio de la presente ley, deberán ser implementados en todo el territorio nacional por cada uno de los actores oficiales y privados, tanto del orden nacional como local, que tienen incidencia en los procesos de formación en básica primaria y secundaria del sector educativo en Colombia. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 inciso 4 de la Constitución Política de Colombia, Decreto 5012 de 2009 en su artículo 2. Numeral 2.5, Artículo 13, numeral 13.1. Directiva ministerial número 30 de 2012.</p> <p>ARTÍCULO 6. IMPLEMENTACIÓN TERRITORIAL. La implementación territorial deberá hacerse a partir de las competencias y funciones que los alcaldes y gobernadores tienen en relación con la garantía del derecho a la educación con calidad de los niños, niñas y jóvenes estudiantes. Su alcance y propósito debe estar en coherencia con lo</p> |

definido en el marco de la Política de Estado para la Transformación de la Calidad Educativa, principalmente en lo relacionado con el diseño, implementación y seguimiento de los componentes y líneas de acción estipulados en la presente ley. En concordancia, los alcaldes y gobernadores, para garantizar dicha implementación, deberán incluir de manera obligatoria en sus planes de desarrollo, porcentajes significativos que afiancen la calidad de la educación pública en el marco de la Política de Estado para la Transformación de la Calidad Educativa.

La Política de Estado para la Transformación de la Calidad Educativa se deberá implementar sobre el principio de corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad, por medio de planes, estrategias y acciones que aseguren la dotación de material didáctico para el mejoramiento de los procesos de aprendizaje de los estudiantes del sector oficial en Colombia. La inobservancia de la implementación territorial de la Política de Estado para la Transformación de la Calidad Educativa será sancionada disciplinariamente como causal de mala conducta.

ARTÍCULO 7. AJUSTES INSTITUCIONALES. Todas las entidades de las que trata la presente ley deberán hacer los ajustes normativos, institucionales, presupuestales y en la oferta de servicios que se requieran para cumplir con las funciones asignadas en el marco de La Política de Estado para la Transformación de la Calidad Educativa.

ARTÍCULO 8. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno nacional reglamentará, en un término no superior a seis (6) meses calendario, contados a partir de su entrada en vigencia, la presente ley.

ARTÍCULO 9. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



RUBY HELENA CHAGÜI SPATH
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

En Colombia el acceso al internet se ha convertido en un privilegio para un sector poblacional que aunado a las actuales dificultades por las medidas de confinamiento y aislamiento social producto de la pandemia del COVID 19, configuran una fórmula excluyente de violación sistemática de derechos fundamentales como el acceso a educación y trabajo.

Bajo este panorama el Estado Colombiano y el Congreso de la República están llamados a garantizar el acceso al internet como un servicio público esencial y avanzar en el marco normativo que permita consolidarlo como un derecho fundamental por su conexidad o relación íntima e inescindible en relación con otros derechos fundamentales.

4. Marco Jurídico

En desarrollo de los artículos 16, 20 y 67 de la Constitución Política, el Estado asume el deber de propiciar a los colombianos el derecho al acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, a través de una visión más amplia de la libertad de expresión y su desarrollo constitucional.

Jurisprudencia constitucional

Acceso a las TIC como derecho fundamental por conexidad. T-030 de 2020. "Teniendo en cuenta que la prestación del servicio público de internet requiere de una asignación de recursos públicos, esta Sala de Revisión concluye que se encuentra dentro de la faceta prestacional del derecho a la educación y, por tanto, su garantía es progresiva. Ello quiere decir que está supeditada a la existencia de una política pública mediante la cual gradualmente se haga extensiva a la totalidad de la población, atendiendo a las condiciones propias de cada ente regional. Por ende, no se trata de una exigencia inmediata al Estado colombiano".

Servicios públicos esenciales. C-691 de 2008. "La Corte ha acudido al criterio de acuerdo con el cual un servicio público es esencial cuando "las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales". En tal sentido, la Corte ha declarado que servicios como la banca central; el transporte; las telecomunicaciones; la explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y los servicios públicos domiciliarios, son materialmente servicios públicos esenciales.

Antecedentes Legales

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 285 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se dictan medidas para disminuir las brechas de acceso universal a Internet y se dictan otras disposiciones – ‘MÁS CONECTADOS’.

Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 258 de 2020 – Senado

"Por medio de la cual se dictan medidas para disminuir las brechas de acceso universal a Internet y se dictan otras disposiciones – ‘MÁS CONECTADOS’"

1. Antecedentes

El presente Proyecto de Ley fue presentado el 15 de septiembre de 2020 ante la secretaría del honorable Senado de la República por la Senadora Nadya Blei Scaff.

El proyecto fue repartido a la Comisión Sexta Constitucional Permanente donde se designa como ponente a la senadora Ruby Helena Chagüi Spath

2. Objeto

La presente ley tiene por objeto disminuir la brecha de acceso universal a internet y el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - TIC en el contexto rural, educativo y núcleo familiar vulnerable del territorio nacional, mediante la expedición de un marco normativo que habilite la formulación de tarifas diferenciales en la prestación de los servicios.

3. Introducción

Dentro de los retos que imponen a los Estados las nuevas formas de intercomunicación del mundo moderno, se encuentra la necesidad de incorporar las tecnologías de la información y la comunicación como herramientas para la generación de oportunidades, la disminución de las brechas sociales, el aumento de productividad y el fomento económico de la sociedad. (CONPES 3988¹).

Pese al reconocimiento universal del papel de las TIC en el desarrollo social y económico, en más de 71 países de todo el mundo menos de la mitad de la población tiene acceso a internet (UNICEF)². Nuestro país se incluye dentro de la lista de desigualdad en el acceso a dichos servicios, cerca de 23,8 millones de habitantes no tienen conexión a internet, es decir, la mitad del país.

¹ Tecnologías Para Aprender: Política Nacional Para Impulsar La Innovación En Las Prácticas Educativas A Través De Las Tecnologías Digitales. Consejo Nacional De Política Económica Y Social Conpes.
² La falta de igualdad en el acceso a la educación a distancia en el contexto de la COVID-19 podría agravar la crisis mundial del aprendizaje. UNICEF 2020.

Ley 1978 de 2019. Por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones.

Ley 1341 de 2009. Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.

Decreto 825 de 2020. "Por el cual se subroga el título 15 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, para establecer los criterios para la formulación, presentación, autorización, ejecución, cuantificación de la inversión y verificación de las obligaciones de hacer como forma de pago por el uso del espectro radioeléctrico y la prestación de los servicios postales."

Plan Nacional de Conectividad Rural. El primero de los 16 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, formulados de acuerdo con lo establecido en el Punto 1.3 del "Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".

5. Barreras de Acceso a la Conectividad en Colombia

A pesar de los esfuerzos que en los últimos años ha adelantado el Gobierno Nacional para mejorar la conectividad en el país, aún existen diversas barreras que impiden avanzar hacia la universalidad en la prestación de los servicios TIC.

En Colombia, cerca de 21,7 millones de personas que cuentan con acceso a internet frente a 23,8 millones que no cuentan con el servicio, es decir, la mitad del país. Este segmento de la población se concentra en regiones apartadas y en las ciudades se concentran en los estratos 1 y 2. (MINTIC)³

Dentro de las principales razones por las cuales los colombianos no acceden a una conexión, el costo elevado fue la principal con 49,7% para el total nacional, seguido por los hogares que no lo consideran necesario (30,2%), no acceden porque no tienen un dispositivo para conectarse (6,6%), no saben usarlo (5,3%) y no tienen cobertura de Internet en la zona (4,5%) (DANE)⁴.

Para el 2018 en las cabeceras, el 50,9% de las personas de 5 y más años de edad usaron computador y 72,4% usaron internet en cualquier lugar. Para centros poblados y

³ La mitad de Colombia no tiene internet. Min TIC. <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/MinTIC-en-los-Medios/100837-La-mitad-de-Colombia-no-tiene-internet>.
⁴ Boletín técnico Indicadores básicos de TIC en Hogares – 2017.

| | |
|--|---|
| <p>rural disperso, el 24,5% de las personas de 5 y más años de edad usaron computador y solo el 35,8% usaron internet en cualquier lugar. Las cifras constatan la desigualdad en el acceso a la conectividad al que se encuentran las familias ubicadas en las zonas rurales y dispersas del país, mientras el 21 % de los hogares de estrato uno tiene acceso a internet, el 99,8 % de los hogares estrato seis están conectados. (FORBES)⁵.</p> <p>Esta situación se torna preocupante, si se tienen en cuenta la actual realidad del país por la pandemia por COVID 19; el acceso a internet se ha convertido en una herramienta para el ejercicio de derechos fundamentales como la educación, el trabajo. Asimismo, de acuerdo a la opinión de los gremios y expertos la conectividad como una herramienta clave para la recuperación económica del país en la post pandemia</p> <p>6. Conectividad como Servicio Esencial para los Colombianos</p> <p>Las medidas de prevención y aislamiento social dictadas por el Gobierno Nacional para enfrentar la pandemia por COVID 19 transformaron las dinámicas sociales de la población colombiana, lo cual ha conllevado a que el servicio de conectividad de calidad sea una herramienta esencial e indispensable para garantizar la continuidad de las actividades académicas y laborales bajo la modalidad remota.</p> <p>La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) en las estadísticas publicadas, ha dado a conocer cómo a partir del inicio del aislamiento obligatorio ordenado se reflejó un incremento del 38,8% en el tráfico de internet en los hogares colombianos.</p> <p>De igual manera, el ejecutivo mediante Decreto 464 de 2020, adoptó una serie de medidas concretas para garantizar que los colombianos contarán con acceso a los servicios de comunicaciones durante la emergencia económica y por eso ratificó su naturaleza de servicio público esencial. Estas medidas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Declaratoria de los servicios de telecomunicaciones y postales como esenciales. En consecuencia, no suspenderán su operación y se garantizará la instalación, mantenimiento y operación de las redes. ✓ Reglas para que los usuarios de los servicios móviles postpago de planes de hasta 2 UVT (71.214 pesos) que entren en mora en el pago del servicio cuenten con un periodo adicional (30 días) para ponerse al día en los pagos y tengan un servicio mínimo en caso de que no les sea posible efectuar el pago. En los planes con una capacidad contratada igual o superior a un (1) Gigabyte (GB) al mes, el servicio se mantendrá al menos con una capacidad de cero comas cinco (0,5) Gigabyte (GB) al mes durante el periodo de no pago de que trata este literal. <p>⁵ https://forbes.co/2020/04/08/economia-y-finanzas/conectividad-la-otra-desigualdad-mas-evidente-con-la-pandemia/.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Planes de telefonía en la modalidad prepago: una vez finalizado el saldo del usuario, el proveedor otorgará por treinta (30) días una capacidad de envío de doscientos (200) mensajes de texto (SMS) gratis y la recepción de estos sin ninguna restricción. ✓ Condiciones para que en el envío de productos y servicios solicitados en línea que sean de primera necesidad y los terminales que permitan el acceso a las telecomunicaciones sean entregados de manera preferente. ✓ Autorización para priorizar el acceso a través de Internet a contenidos y aplicaciones de servicios de salud, atención de la emergencia, información oficial, laboral y educativa. ✓ Las plataformas de reproducción de vídeo sobre Internet lo hagan sobre formato estándar, esto es, que no sea alta definición o superior. ✓ Suspensión de las cargas que los proveedores de redes y servicios de comunicaciones deben pagar al Fondo Único de TIC y autorización para que el MinTIC expida un cronograma de pagos. ✓ Flexibilización de las normas relacionadas con el cumplimiento del régimen de calidad y otras obligaciones de los prestadores del servicio en la medida en que no constituyan elementos esenciales para garantizar su provisión. <p>Tal como se ha esbozado todas estas medidas van dirigidas a flexibilizar las condiciones para quienes se encuentran conectados no dejen de acceder al servicio en caso de que tengan dificultades para el pago; sin embargo, se deja de lado la necesidad de flexibilizar las condiciones y tarifas para que los usuarios más vulnerables puedan acceder a dichos servicios.</p> <p>7. Conectividad y Educación</p> <p>Una de las principales preocupaciones de los padres de familia colombianos y de los directivos de los centros educativos a raíz del cierre de las escuelas por la emergencia sanitaria, corresponde a la vulneración del derecho a la educación a raíz de las desigualdades en el acceso a la conectividad.</p> <p>De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) al alrededor de un 26% de los estudiantes en zonas rurales tienen conectividad frente a un 89% en zonas urbanas, es decir, la conectividad y con ella, el acceso a la educación remota se convierte en un privilegio urbano.</p> <p>Existen casos extremos, como dos municipios de Colombia no tienen ni una sola vivienda conectada a internet: Mapiripaña y Paná-Paná, en Guainía. Asimismo, hay otros municipios que tienen menos del 0,5 por ciento de conectividad: Norosí, en Bolívar; Puerto Colombia, en Atlántico; López, en Cauca; Río Iró, en Chocó y Roberto Payán, en Nariño.</p> |
| <p>Los datos de UNICEF relativos a 14 países revelaron que los niños en edad escolar que disponen de acceso a internet en su hogar poseen capacidades básicas de lectura más avanzadas que los niños que carecen de acceso⁶.</p> <p>Ante esta realidad es necesario traer a colación la reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional, en donde se reconoce el derecho a la conexión dentro de las fases prestacionales de la educación, en términos de la Sala:</p> <p>Debe tenerse en cuenta que el acceso al servicio de internet forma parte de la faceta prestacional del derecho a la educación. En consecuencia, su garantía efectiva tiene una naturaleza programática y progresiva. Sentencia T-030/20.</p> <p>Bajo este hilo conductor, el marco normativo colombiano debe avanzar hacia la progresividad del servicio universal a internet a través del fortalecimiento de medidas que flexibilicen el acceso a este servicio a las familias vulnerables del país y a la población educativa.</p> <p>8. Población Beneficiaria</p> <p>Las tarifas diferenciales que la iniciativa promueve se encuentran dirigidos a suplir las necesidades de conexión de la población vulnerable del país de los estratos 1 y 2 quienes son los más excluidos por el actual mercado, los cuales corresponden a un 80% de la población nacional.</p> <p>Frente al beneficio educativo accederán los estudiantes del país que tengan puntaje Sisbén inferior a 60. Solamente en Bogotá, el 62,23% de los hogares encuestados en Sisbén III tienen un puntaje entre 20 y 60 puntos, situación que les permite ser potenciales beneficiarios de programas sociales que en general han ubicado sus puntos de corte en este rango⁷.</p> <p>El Gobierno Nacional ha dado los primeros pasos en el desarrollo de políticas que permitan garantizar un mayor acceso de la población colombiana al uso de las TIC, dentro de las cuales destacamos (MIN TIC)⁸:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Incentivos a la oferta. Esta iniciativa conectará a 210.000 nuevos hogares de estratos 1 y 2 con tarifas sociales que van desde \$8.613 para hogares de estrato <p>⁶ La falta de igualdad en el acceso a la educación a distancia en el contexto de la COVID-19 podría agravar la crisis mundial del aprendizaje. UNICEF 2020. https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/falta-igualdad-acceso-educacion-distancia-podria-agravar-crisis-aprendizaje</p> <p>⁷ Caracterización socioeconómica encuesta Sisbén III. http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/caracterizacion_sisben-04032015.pdf.</p> <p>⁸ https://mintic.gov.co/portal/Inicio/Ministerio/Viceministerio-de-Conectividad-y-Digitalizacion/Direccion-de-Infraestructura/125819:Programa-de-Ultima-Milla-Hogares-Conectados.</p> | <p>1, y \$19.074 para hogares de estrato el cual se desarrollara en 76 ciudades principales del país.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Incentivos a la Oferta: Esta iniciativa desplegará infraestructura para llegar a aquellos municipios que aún no cuentan con un mercado maduro de telecomunicaciones, abriendo la posibilidad de conectar a 67.764 hogares en 167 municipios, que no disponen de las condiciones para acceder al servicio. ✓ Fortalecimiento a la Infraestructura Local: Esta iniciativa contribuye a la solidez empresarial de pequeños proveedores y operadores de televisión comunitaria para que desplieguen redes y presten el servicio de Internet fijo en 6.944 hogares de 73 municipios. <p>No obstante, estas medidas corresponden a beneficios sectorizados y territorialmente limitados que no logran abarcar a la necesidad de conectividad de las más de 23,8 millones personas del territorio nacional que no tienen acceso al mismo.</p> <p>9. Proposición</p> <p>De acuerdo con lo expuesto anteriormente, presentamos ponencia favorable al Proyecto de Ley No. 285 de 2020 – Senado, “Por medio de la cual se dictan medidas para disminuir las brechas de acceso universal a internet y se dictan otras disposiciones – MAS CONECTADOS” y proponemos a la Comisión VI del Honorable Senado de la República darle debate al Proyecto de Ley.</p> <p>De los honorables Congressistas,</p> <p style="text-align: center;">  RUBY HELENA CHAGÜI SPATH Senadora de la República Partido/Centro Democrático </p> |

Texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley No. 285 de 2020 – Senado

“Por medio de la cual se dictan medidas para disminuir las brechas de acceso universal a Internet y se dictan otras disposiciones – ‘MÁS CONECTADOS’”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto disminuir la brecha de acceso universal a internet y el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - TIC en el contexto rural, educativo y núcleo familiar vulnerable del territorio nacional, mediante la expedición de un marco normativo que habilite la formulación de tarifas diferenciales en la prestación de los servicios.

Artículo 2º. Servicio público esencial. El servicio de internet es un servicio público esencial a cargo del Estado. Es deber del Estado garantizar el acceso el acceso y cobertura universal en el territorio nacional, en forma directa o a través de proveedores de redes o servicios de comunicaciones

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará de la siguiente manera:

ARTÍCULO 23. REGULACIÓN DE PRECIOS DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones podrán fijar libremente los precios al usuario. La Comisión de Regulación de Comunicaciones sólo podrá regular estos precios cuando no haya suficiente competencia, se presente una falla de mercado, se deba garantizar una adecuada redistribución de los bienes esenciales a través de tarifas diferenciales o cuando la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos, lo anterior mediante el cumplimiento de los procedimientos establecidos por la presente ley.
PARÁGRAFO. La CRC hará énfasis en la regulación de mercados mayoristas.

Artículo 4º. Tarifas Diferenciales Zona Rural, Familias Vulnerables y Educación. La Comisión de Regulación de Comunicación en el marco de su competencia reglamentará en el término de 6 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, tarifas diferenciales de servicios de internet fija y móvil dirigido a la población rural, familias en condición de vulnerabilidad de los estratos 1 y 2 del territorio nacional y servicios de conectividad destinados específicamente a la educación.

Artículo 5º. Incentivo de conectividad educativa y laboral. Los operadores del servicio público de telefonía móvil celular e internet fijo y móvil, establecerán como beneficio educativo y laboral el descuento hasta por el 30% en los planes ofertados para los trabajadores e independientes ubicados en zona rural y los estudiantes de los niveles de educación básica, media y educación superior que tengan puntaje inferior a 60 en el Sisbén. Bajo los siguientes parámetros:

- a) El descuento otorgado en telefonía móvil celular sólo aplicará para una línea post pago por núcleo familiar de los posibles beneficiarios.
- b) El descuento otorgado en planes de internet fijo o móvil sólo aplicará para un plan por núcleo familiar de los potenciales beneficiarios.

El incentivo educativo y laboral consagrado en el inciso anterior se aplicará sin perjuicio a las promociones vigentes y descuentos aplicables.

Parágrafo 1º. Los descuentos efectuados a los beneficiarios podrán ser contabilizados como ejecución de las obligaciones de hacer en los términos del artículo 13 de la ley 1341 de 2009 o la disposición que haga sus veces.

El Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones reglamentará en el término de 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, lo dispuesto en este artículo.

Artículo 6º. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones priorizará la ejecución de las obligaciones de hacer de la que trata el artículo 13 de la ley 1341 de 2009 y el Decreto 825 de 2020, cuyo objeto se encuentre orientado a ampliar la calidad, capacidad y cobertura del servicio, que beneficie a población pobre y vulnerable, o en zonas apartadas y escuelas públicas ubicadas en zonas rurales.

Artículo 7º. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



RUBY HELENA CHAGÜI SPATH
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 061 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se reglamenta la profesión de ingeniería agropecuaria, ingeniería agroforestal, ingeniería agroecológica y se dictan otras disposiciones.

Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 061 de 2020 SENADO "por medio de la cual se reglamenta la profesión de ingeniería agropecuaria y se dictan otras disposiciones".

La presente ponencia está estructurada de la siguiente manera:

- I. Trámite de la iniciativa.
- II. Conceptos rendidos al presente proyecto de Ley.
- III. Antecedentes y consideraciones.
- IV. Proposición final.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley es de iniciativa congresional teniendo como autores al Senador Juan Diego Gómez y al Representante a la Cámara Nicolás Albeiro Echeverry,

Este proyecto ya había sido radicado en la legislatura anterior no alcanzando su trámite, y por consiguiente archivado, su historial legislativo para consulta se encuentra en Gaceta 561 de 2018.

En esta oportunidad, se radicó nuevamente en la legislatura 2020 - 2021, siendo designado por la Comisión Sexta Constitucional Permanente el 31 de Julio de 2020 como ponente para primer debate, ponencia que fue radicada y publicada en la Gaceta número 1301 de 2020.

Posteriormente, el 18 de mayo de 2021, este proyecto de ley fue aprobado en primer debate ante la Comisión Sexta, y seguidamente, el día 21 de mayo de la misma anualidad, fui designado como ponente para segundo debate en la Plenaria del Honorable Senado de la República, y mediante este escrito me permito rendir ponencia favorable para segundo debate.

II. CONCEPTOS RENDIDOS AL PRESENTE PROYECTO DE LEY

Bajo las disposiciones contenidas en el artículo 258 de la ley 5 de 1992, relacionado con la Solicitud de informes por los congresistas en el cual se establece que "Los senadores y Representantes pueden solicitar cualquier informe a los funcionarios autorizados para expedirlo, en ejercicio del control que corresponde adelantar al

congreso (...)" y con el objetivo de contar con criterios técnicos y especializados que orienten el rendimiento del presente proyecto de Ley, se hizo necesario solicitar informes a diferentes entidades, las cuales rindieron conceptos en los siguientes términos:

1. Ministerio de Educación Nacional:

Esta cartera ministerial, manifiesta su apoyo al proyecto, aunque aclara que el objeto de esta trata únicamente la etapa formativa de las personas, mas no su ejercicio profesional. Sin embargo, considera que, la reglamentación de la ingeniería agropecuaria como profesión de nivel universitario, es pertinente, loable y convincente, y su recomendación es invitar a las diferentes instituciones educativas que imparten el programa de la ingeniería agropecuaria, así como a las asociaciones de profesionales y académicas, a que con base en su experiencia puedan participar de la construcción de esta iniciativa legislativa.

2. Instituto Colombiano Agropecuario - ICA:

El instituto Colombiano Agropecuario ICA se manifestó en dos sentidos: (i) dada la importancia del proyecto de ley debe ampliarse el marco de profesiones reglamentadas, por lo tanto su recomendación es incluir a otras profesiones afines como lo son la ingeniería agroforestal y la ingeniería agroecológica, ya que estas profesiones son el soporte de los sistemas productivos del sector agropecuario y de alta pertinencia para el desarrollo sostenible y sustentable del campo; (ii) en relación con el artículo tercero, debe examinarse el componente ambiental ya que dentro de las consideraciones realizadas por el Ministerio de Educación sobre las actividades y el radio de acción propio de la ingeniera agropecuaria, no se encuentra el componente ambiental y se puede caer en conflicto con las actividades propias de la ingeniería ambiental.

3. Consejo Profesional Nacional de Ingeniería – COPNIA

El Consejo Profesional Nacional de Ingeniería – COPNIA, se manifestó favorablemente, con fundamentos en dos razones: (i) que conforme al artículo 26 de la Constitución Política, el Congreso puede reglamentar el alcance de la profesión de ingeniería agropecuaria; y (ii) que si bien es cierto que la ingeniería agropecuaria no se encontraba relacionada en la Ley 1325 de 2009, esta ya venía siendo objeto de regulación, inspección, vigilancia y control por parte de esta Entidad pública, en virtud

del artículo 5 de la Ley 842 de 2003. Además, la Resolución 242 de 2019 del Copnia, en su artículo primero confirmó la inclusión de la ingeniería agropecuaria en el registro profesional de ingeniería. Es decir, esta profesión ya viene siendo regulada por el Copnia y hace parte de su registro profesional actualmente. Por las razones expuestas, el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, indica que este proyecto de ley entrará a reforzar y reafirmar por vía legislativa, las funciones de inspección, vigilancia y control que sobre tales profesiones adelanta esta Entidad.

4. Asociación de Universidades - ASCUN

La asociación de Universidades – ASCUN, manifestó que recibió apreciaciones favorables de las Instituciones de Educación Superior – IES, puesto que consideraron que este proyecto de ley resuelve el vacío de la Ley 1325 de 2009, la cual actualmente no incluye a los ingenieros agropecuarios para que el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería – COPNIA - ejerza la función de inspección y vigilancia, así como de otorgar las matrículas y los certificados de inscripción profesional. Por lo anterior, esta Asociación consideró que el articulado que propone el proyecto de ley en referencia, es oportuno para la regulación de la profesión en el país.

III. CONSIDERACIONES

El proyecto de ley número 061 de 2020 Senado "Por medio de la cual se reglamenta la profesión de Ingeniería Agropecuaria y se dictan otras disposiciones", consta de 6 artículos, incluida la vigencia. El objetivo del proyecto es reglamentar la profesión de Ingeniería Agropecuaria como profesión de nivel universitario con formación científica, técnica, agrícola, pecuaria, ambiental y humanística. La profesión de Ingeniería Agropecuaria estará sujeta a lo establecido en la Ley 1325 de 2009. De esta manera, se adapta la profesión a las nuevas necesidades que requiere el sector, proporcionándole al profesional los medios para adquirir aptitudes que le permitan una concepción holística bajo la perspectiva de la sostenibilidad de los recursos naturales, sociales y humanos.

1. Importancia y justificación del proyecto

El presente proyecto está fundamentado, en un principio, en la necesidad de incluir a la ingeniería agropecuaria como una profesión reglamentada bajo las disposiciones

normativas existentes, sin embargo, y por recomendaciones del ICA se decidió ampliar el alcance del objeto de la presente iniciativa de manera que se incluyan a la ingeniería agroforestal y la ingeniería agroecológica dentro de la misma.

Lo anterior, con el fin de que los profesionales de la ingeniería agropecuaria, ingeniería agroforestal e ingeniería agroecológica puedan prestar sus servicios profesionales como asesores para recomendar, planear, ejecutar, evaluar, realizar asistencia técnica y certificar todos los procesos en los cuales se requiera, tanto en instituciones privadas como públicas del sector agropecuario.

Teniendo en cuenta que estas profesiones son el soporte de los sistemas productivos del sector agropecuario y de alta pertinencia para el desarrollo sostenible y sustentable del campo, es necesario diferenciar a cada una de las profesiones objeto de esta iniciativa y comprenderlas a cada una por separado tanto en su definición como el rango de actividad profesional:

- a) **Ingeniería Agropecuaria:** es aquella disciplina que aplica la ciencia y tecnología en los ámbitos de agricultura y pecuario, brindando su apoyo y conocimientos para el sector agropecuario; es una disciplina integral para el desarrollo rural dado que abarca el desarrollo, la producción y mejoramiento de los productos, tanto de los que dan la tierra (cultivos) como de la ganadería. El ingeniero agropecuario está en capacidad de: (i) innovar, solucionar y liderar la gestión tecnológica, en los sistemas de producción y transformación, orientados a mejorar la productividad y competitividad del sector agropecuario; (ii) emprender y gestionar proyectos productivos, de servicios o ambientales, en empresas agropecuarias; (iii) Participar en equipos y redes de investigación aplicada, enmarcados en el sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación; (iv) Incorporar los desarrollos de las nuevas tecnologías y los sistemas de información, en la producción y transformación agropecuaria; (v) implementar las normas de certificación nacional e internacional, en los sistemas de producción agropecuaria; (vi) desempeñarse como extensionista o asistente técnico, en organizaciones productivas y comunidades rurales; (vii) diseñar estrategias de conservación de los recursos naturales, para la producción agropecuaria sostenible.
- b) **Ingeniería agroforestal:** es una rama de las ciencias agropecuarias que se encarga del conocimiento de los recursos naturales y los agroecosistemas, especialmente de las relaciones que se establecen cuando se combinan árboles,

cultivos y animales-pastos en la misma unidad de terreno manteniendo los principios de sostenibilidad, productividad y adaptabilidad.

El ingeniero agroforestal está en capacidad de: (i) investigar, diseñar, planificar, organizar y administrar todo lo referente a los sistemas que se encargan de la producción agrícola en lo que se denomina a campo abierto y bajo las mejores condiciones siendo ellas controladas; (ii) manejar lo relacionado a los sistemas agroforestales; (iii) manejar los bosques teniendo en cuenta la visión de bio negocios que está globalizada; (iv) hacer el emprendimiento de eco negocios gestionando exportación de productos considerados como maderables y no; (v) hacer la gestión y el desarrollo de proyecto de productos y aprovechar de forma sostenible la biodiversidad.

- c) **Ingeniería agroecológica:** es una rama de las ciencias agrarias que se encarga de conocer el funcionamiento de los ecosistemas, nichos naturales y agroecosistemas, a partir de la interacción y relación suelo-planta-animal-hombre-ambiente, con los cuales se promueve el uso racional de los recursos naturales renovables y no renovables. Se proyecta mitigar el impacto generado por el uso de insumos convencionales orientados a modelos agroecológicos que permitan mejorar los sistemas de producción sustentables (agrícola, pecuario, ambientales – SIPAS).

El ingeniero agroecológico está en capacidad de: (i) promover, facilitar, asesorar y emprender en el diseño, la creación y puesta en marcha de emprendimientos y empresas agrarias; (ii) Formular, evaluar y gestionar proyectos productivos; (iii) asesorar y consultor especializado en producción agroecológica; (iv) producir alimentos a partir de tecnologías de producción más limpias - PML, bienes y servicios, con enfoque de conservación-producción, incluyendo la transformación y cadena de valor; (v) investigar y/o desarrollar procesos de investigación básica y aplicada, innovación y desarrollo tecnológico, que involucre sistemas agropecuarios, con el fin de mejorar y/o mantener su productividad y sustentabilidad; (vi) formular, evaluar y asesorar proyectos de desarrollo rural, seguridad alimentaria y agricultura sustentable; (vii) evaluar y desarrollar políticas agrarias y de desarrollo rural; (viii) asesorar procesos de ordenamiento ambiental, territorial y predial para la producción, la conservación y el desarrollo social.

El proyecto objeto de análisis, pretende reglamentar las profesiones de Ingeniería Agropecuaria, ingeniería Agroforestal y la ingeniería agroecológica como profesiones independientes, ya que son profesiones relativamente nuevas, que han aparecido en el auge y la profunda necesidad de ampliar la oferta académica que se ajuste a las diferentes dinámicas económicas y sociales del trabajo del campo y de la tierra; en la actualidad hay diferentes instituciones que imparten estos programas de pregrado relacionadas en el siguiente cuadro:

| Carrera | Objeto de estudio | Instituciones educativas que imparten el programa /ciudad |
|---|--|---|
| <i>Ingeniería Agropecuaria</i> Nivel Profesional 10 semestres | Aplicación de la ciencia y la tecnología para el desarrollo, la producción y mejoramiento de los productos tanto de la tierra como de la ganadería. | <ul style="list-style-type: none"> · Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid / Medellín. · Universidad del Cauca/ Popayán. · Fundación universitaria Juan de Castellanos/ Tunja. · Universidad de Antioquia/ andes, Puerto Berrio, Turbo Antioquia, Carmen de Viboral y Cauca. |
| <i>Ingeniería Agroforestal</i> Nivel Profesional 10 semestres | Aplicación de los principios de sostenibilidad en los procesos productivos basados en el conocimiento de los agro sistemas y las relaciones que se establecen de la combinación de árboles, cultivos y animales – pastos en una misma unidad de terreno. | <ul style="list-style-type: none"> · Universidad Tecnológica del Choco Diego Luis Córdoba /Choco. · Universidad de Nariño/Pasto. · Universidad Nacional a Distancia. |

| | | |
|--|--|--|
| <p><i>Ingeniería Agroecológica</i></p> <p>Nivel Profesional 10 semestres</p> | <p>Aplicación de modelos agroecológicos a partir del conocimiento del funcionamiento de los ecosistemas, nichos naturales y agroecosistemas producto de la relación suelo-planta-animal-hombre-ambiente.</p> | <ul style="list-style-type: none"> · Corporación Universitaria Minuto de Dios/Villavicencio. · Universidad de la amazonia/ Florencia · Universidad del Tolima/ Ibagué |
|--|--|--|

Finalmente, el objetivo específico contenido en esta iniciativa legislativa concurre con un objetivo mayor y loable en cuanto la reglamentación de dichas profesiones contribuyen al desarrollo del sector agrícola, con base en fundamentos del desarrollo sostenible bajo la comprensión sistémica e integral de la tierra y todos los elementos que lo componen así como promover el estudio de los mismos alentando la profesionalización de las personas que tienen interés en el sector, además de tener relación material con los mandatos constitucionales desarrollados en La ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

2. Consideraciones constitucionales

Es de vital importancia tener presente los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de Colombia, relativos al derecho al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio, y exigir títulos de idoneidad de las profesiones por parte del Estado, respectivamente.

Asimismo, el artículo 64 de la Constitución Política, establece que, "es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos".

Seguidamente, el artículo 65 de la misma, indica que, "la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y

agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad".

3. Consideraciones normativas:

En primer lugar, la ley 842 de 2003, la cual modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares y adopta el Código de Ética Profesional, en su artículo 4 establece que, "son profesiones afines a la ingeniería, aquellas que siendo del nivel profesional, su ejercicio se desarrolla en actividades relacionadas con la ingeniería en cualquiera de sus áreas, o cuyo campo ocupacional es conexo a la ingeniería", por lo tanto, la Ingeniería Agropecuaria es reconocida como una profesión afín.

La misma ley en su artículo sexto, señala los requisitos para ejercer la ingeniería, sus profesiones afines y sus profesiones auxiliares, así:

Artículo 6. Requisitos para ejercer la profesión. Para poder ejercer legalmente la Ingeniería, sus profesiones afines o sus profesiones auxiliares en el territorio nacional, en las ramas o especialidades regidas por la presente ley, se requiere estar matriculado o inscrito en el Registro Profesional respectivo, que seguirá llevando el Copnia, lo cual se acreditará con la presentación de la tarjeta o documento adoptado por este para tal fin.

Parágrafo. En los casos en que los contratantes del sector público o privado, o cualquier usuario de los servicios de ingeniería, pretendan establecer si un profesional se encuentra legalmente habilitado o no, para ejercer la profesión, podrán sin perjuicio de los requisitos establecidos en el presente artículo, requerir al Copnia la expedición del respectivo certificado de vigencia.

De igual forma, la misma ley nos trae consigo los requisitos para obtener la matrícula y la tarjeta de matrícula profesional en la ingeniería, sus profesiones afines y sus profesiones auxiliares, de la siguiente forma:

Requisitos Para Obtener La Matrícula Y La Tarjeta De Matrícula Profesional. Sólo podrán ser matriculados en el Registro Profesional de Ingenieros y obtener

tarjeta de matrícula profesional, para poder ejercer la profesión en el territorio nacional, quienes:

- a) Hayan adquirido el título académico de Ingeniero en cualquiera de sus ramas, otorgado por Instituciones de Educación Superior oficialmente reconocidas, de acuerdo con las normas legales vigentes;
- b) Hayan adquirido el título académico de Ingeniero en cualquiera de sus ramas, otorgado por Instituciones de Educación Superior que funcionen en países con los cuales Colombia haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos, situación que debe ser avalada por el ICFES o por el organismo que se determine para tal efecto;
- c) Hayan adquirido el título académico de Ingeniero en cualquiera de sus ramas, otorgado por Instituciones de Educación Superior que funcionen en países con los cuales Colombia no haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos; siempre y cuando hayan obtenido la homologación o convalidación del título académico ante las autoridades competentes, conforme con las normas vigentes sobre la materia.

Parágrafo 1º. Los títulos académicos de postgrado de los profesionales matriculados no serán susceptibles de inscripción en el registro profesional de ingeniería, por lo tanto, cuando se necesite acreditar tal calidad, bastará con la presentación del título de postgrado respectivo, debidamente otorgado por universidad o institución autorizada por el Estado para tal efecto. Si el título de postgrado fue otorgado en el exterior, solo se aceptará debidamente consularizado o apostillado de acuerdo con las normas que rigen la materia.

Parágrafo 2º. La información que los profesionales aporten como requisitos de su inscripción en el registro profesional respectivo, solamente podrá ser utilizada por el Copnia para efectos del control y vigilancia del ejercicio profesional correspondiente, excepto cuando sea requerida por las demás autoridades de fiscalización y control para lo de su competencia o cuando medie orden judicial.

Posteriormente, la Ley 1325 de 2009 "por la cual se le asignan unas funciones al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería –Copnia– y se dictan otras disposiciones", asigna a éste, en su artículo número 2, la función de otorgar las matrículas y certificados de inscripción profesional a que se refiere la Ley 842 de 2003, a los Ingenieros Agrícolas, Ingenieros Forestales, Ingenieros Agrónomos, Ingenieros Pesqueros, Agrónomos y Agrólogos, y sus profesiones afines y auxiliares; lo cual refleja que, nuevamente, la Ingeniería Agropecuaria se encuentra relegada como una profesión afín.

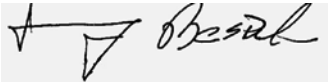
Por tal motivo, es evidente la necesidad de una profesión que realice diagnóstico, formulación, ejecución, certificación y asistencia de proyectos productivos a nivel agrícola, pecuario y ambiental con una visión para su integración, la capacidad de incrementar y mejorar la eficiencia, productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario en los diferentes niveles de los subsectores público y privado de producción del pequeño, mediano y gran productor en pro del desarrollo agrario del país.

| NORMA | TITULO |
|------------------|---|
| Ley 101 de 1993 | "Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero" |
| Ley 842 de 2003 | "Por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones" |
| Ley 1325 de 2009 | "Por la cual se le asignan unas funciones al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA) y se dictan otras disposiciones" |

IV. PROPOSICIÓN FINAL

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, me permito rendir ponencia favorable y solicito a la Honorable Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 061 de 2020 SENADO, "por medio de la cual se reglamenta la profesión de ingeniería agropecuaria, ingeniería agroforestal, ingeniería agroecológica y se dictan otras disposiciones", de conformidad con el texto propuesto para segundo debate, acogiendo íntegramente el texto aprobado en primer debate.

Cordialmente,



JOHN MOISES BESAILE FAYAD
Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE

Proyecto De Ley No. 061 De 2020 Senado,
"Por medio de la cual se reglamenta la profesión de ingeniería agropecuaria, ingeniería agroforestal, ingeniería agroecológica y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia
Decreta:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto reglamentar las profesiones de Ingeniería Agropecuaria, ingeniería Agroforestal e ingeniería agroecológica como profesiones del nivel universitario con formación científica, técnica, agrícola, pecuaria, ambiental y humanística. Las profesiones estarán sujetas a lo establecido en la Ley 1325 de 2009.

Artículo 2°. Definiciones.

1. La Ingeniería Agropecuaria: se define como una profesión integral autónoma que bajo criterios éticos, con fundamentación científica, tecnológica, socio humanista y económica, realiza diagnóstico, formulación, ejecución, certificación y asistencia de proyectos productivos a nivel agrícola, pecuario y ambiental con una visión para su integración, la capacidad de incrementar y mejorar la eficiencia, productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario en los diferentes niveles de los subsectores público y privado de producción del pequeño, mediano y gran productor en pro del desarrollo agrario del país

2. Ingeniería agroforestal: Se define como una profesión integral autónoma, parte de las ciencias agropecuarias, que se encarga del conocimiento de los recursos naturales y los agroecosistemas, especialmente de las relaciones que se establecen cuando se combinan árboles, cultivos y animales-pastos en la misma unidad de terreno manteniendo los principios de sostenibilidad, productividad y adaptabilidad.

3. Ingeniería agroecológica: Se define como una profesión integral autónoma, parte de la rama de las ciencias agrarias, que se encarga de conocer el funcionamiento de los ecosistemas, nichos naturales y agroecosistemas, a partir de la interacción y relación suelo-planta-animal-hombre-ambiente, con los cuales se promueve el uso racional de los recursos naturales renovables y no renovables. Se proyecta mitigar el impacto generado por el uso de insumos convencionales orientados a modelos agroecológicos que permitan mejorar los sistemas de producción sustentables (agrícola, pecuario, ambientales).

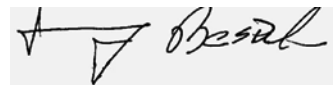
Parágrafo. Para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Agropecuario, agroforestal y agroecológico en el territorio nacional, es necesario haber obtenido el título otorgado por cualquier institución de educación superior legalmente reconocida, de conformidad con lo establecido en el Decreto número 1075 de 2015, la Ley 30 de 1992 y la Ley 115 de 1994. Igualmente, deberá cumplir con los requisitos contenidos en los artículos 6° y 7° de la Ley 842 de 2003.

Artículo 3°. A partir de la vigencia de la presente ley, se entenderá que los profesionales de Ingeniería Agropecuaria, Ingeniería Agroforestal e Ingeniería Agroecológica podrán asesorar, recomendar, planear, ejecutar, evaluar, realizar asistencia técnica y certificar en todos los procesos en los cuales se exija aval de las diferentes instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector agrícola, pecuario y ambiental.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1325 de 2009, el cual quedará así: "Artículo 1°. Asignársele al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (Copia) la función de inspección, vigilancia y control del ejercicio profesional de los Ingenieros Agrícolas, Ingenieros Forestales, Ingenieros Agrónomos, Ingenieros Agropecuarios, Ingenieros agroforestales, Ingenieros Agroecológicos, Ingenieros Pesqueros, Agrónomos y Agrólogos, y sus profesiones afines y auxiliares, ejercicio que en adelante se registrará por las disposiciones establecidas en la Ley 842 de 2003 y sus normas reglamentarias y complementarias".

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1325 de 2009, el cual quedará así: "Artículo 2°. Asignársele al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (Copia) la función de otorgar las matrículas y certificados de inscripción profesional a que se refiere la Ley 842 de 2003 a los Ingenieros Agrícolas, Ingenieros Forestales, Ingenieros Agrónomos, Ingenieros Agropecuarios, Ingenieros Agroforestales, Ingenieros Agroecológicos, Ingenieros Pesqueros, Agrónomos y Agrólogos y sus profesiones afines y auxiliares".

Artículo 6°. La presente ley entra en vigencia después de su publicación.



JOHN MOISES BESAILE FAYAD
Senador de la República

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION SEXTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA, EN SESION REALIZADA EL DIA 18 DE MAYO DE 2021, DEL PROYECTO DE LEY No. 061 DE 2020 SENADO

“Por medio de la cual se reglamenta la profesión de ingeniería agropecuaria, ingeniería agroforestal, ingeniería agroecológica y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto reglamentar las profesiones de Ingeniería Agropecuaria, ingeniería Agroforestal e ingeniería agroecológica como profesiones del nivel universitario con formación científica, técnica, agrícola, pecuaria, ambiental y humanística. Las profesiones estarán sujetas a lo establecido en la Ley 1325 de 2009.

Artículo 2°. Definiciones.

1. La Ingeniería Agropecuaria: se define como una profesión integral autónoma que bajo criterios éticos, con fundamentación científica, tecnológica, socio humanista y económica, realiza diagnóstico, formulación, ejecución, certificación y asistencia de proyectos productivos a nivel agrícola, pecuario y ambiental con una visión para su integración, la capacidad de incrementar y mejorar la eficiencia, productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario en los diferentes niveles de los subsectores público y privado de producción del pequeño, mediano y gran productor en pro del desarrollo agrario del país

2. Ingeniería agroforestal: Se define como una profesión integral autónoma parte de las ciencias agropecuarias que se encarga del conocimiento de los recursos naturales y los agroecosistemas, especialmente de las relaciones que se establecen cuando se combinan árboles, cultivos y animales-pastos en la misma unidad de terreno manteniendo los principios de sostenibilidad, productividad y adaptabilidad.

3. Ingeniería agroecológica: Se define como una profesión integral autónoma parte de la rama de las ciencias agrarias que se encarga de conocer el funcionamiento de los ecosistemas, nichos naturales y agroecosistemas, a partir de la interacción y relación suelo-planta-animal-hombre-ambiente, con los cuales se promueve el uso racional de los recursos naturales renovables y no renovables. Se proyecta mitigar el impacto generado por el uso de insumos convencionales orientados a modelos agroecológicos que permitan mejorar los sistemas de producción sustentables (agrícola, pecuario, ambientales).

Parágrafo. Para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Agropecuario, agroforestal y agroecológico en el territorio nacional, es necesario haber obtenido el título otorgado

por cualquier institución de educación superior legalmente reconocida, de conformidad con lo establecido en el Decreto número 1075 de 2015, la Ley 30 de 1992 y la Ley 115 de 1994. Igualmente, deberá cumplir con los requisitos contenidos en los artículos 6° y 7° de la Ley 842 de 2003.

Artículo 3°. A partir de la vigencia de la presente ley, se entenderá que los profesionales de Ingeniería Agropecuaria, Ingeniería Agroforestal e Ingeniería Agroecológica podrán asesorar, recomendar, planear, ejecutar, evaluar, realizar asistencia técnica y certificar en todos los procesos en los cuales se exija aval de las diferentes instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector agrícola, pecuario y ambiental.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1325 de 2009, el cual quedará así: “Artículo 1°. Asignársele al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (Copia) la función de inspección, vigilancia y control del ejercicio profesional de los Ingenieros Agrícolas, Ingenieros Forestales, Ingenieros Agrónomos, Ingenieros Agropecuarios, Ingenieros agroforestales, Ingenieros Agroecológicos, Ingenieros Pesqueros, Agrónomos y Agrólogos, y sus profesiones afines y auxiliares, ejercicio que en adelante se registrará por las disposiciones establecidas en la Ley 842 de 2003 y sus normas reglamentarias y complementarias”.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1325 de 2009, el cual quedará así: “Artículo 2°. Asignársele al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (Copia) la función de otorgar las matrículas y certificados de inscripción profesional a que se refiere la Ley 842 de 2003 a los Ingenieros Agrícolas, Ingenieros Forestales, Ingenieros Agrónomos, Ingenieros Agropecuarios, Ingenieros Agroforestales, Ingenieros Agroecológicos, Ingenieros Pesqueros, Agrónomos y Agrólogos y sus profesiones afines y auxiliares”.

Artículo 6°. La presente ley entra en vigencia después de su publicación.

Comisión Sexta Constitucional Permanente

AUTO DE SUSTANCIACIÓN

En los términos anteriores, fue aprobado en Primer Debate por la Comisión Sexta, en sesión ordinaria realizada el día 18 de Mayo de 2021, el Proyecto de Ley **No. 061 de 2020 SENADO** “POR MEDIO DE LA CUAL SE REGLAMENTA LA PROFESIÓN DE INGENIERÍA AGROPECUARIA, INGENIERÍA AGROFORESTAL, INGENIERÍA AGROECOLÓGICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, **según consta en el Acta No. 38, de la misma fecha.**



JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS
Secretario General
Comisión Sexta del Senado

INFORMES DE COMISIÓN ACCIDENTAL

INFORME COMISIÓN ACCIDENTAL SOBRE LA NEGACIÓN DE LA APELACIÓN DE ARCHIVO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 050 DE 2019 CÁMARA – NÚMERO 322 DE 2020 SENADO

por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2º de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

| | |
|--|---|
| <p style="text-align: center;">1. TRÁMITE</p> <p>El Proyecto de Ley No. 322/2020 Senado, 050/2019 Cámara “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión” fue radicado el 23 de julio de 2019 en la Cámara de Representantes por: los HH. RR JUAN CARLOS WILLS OSPINA, JUAN CARLOS RIVERA PEÑA, BUENAVENTURA LEÓN LEÓN, ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS, CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZÓN, ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE, DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE, JOSÉ ELVER HERNÁNDEZ CASAS, MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ, YAMIL HERNANDO ARANA PATAUI, EMETERIO JOSÉ MONTES CASTRO, JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO H.S EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA.</p> <p>1.1. Tramite en Cámara de Representantes</p> <ul style="list-style-type: none"> - El 2 de agosto de 2019 llegó a Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y el 5 de agosto de 2019 designaron como ponentes para primer debate en cámara H.R MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ (COORDINADOR PONENTE) JENNIFER ARIAS FALLA, MAURICIO TORO ORJUELA, JORGE BENEDETTI MARTELO. - Conforme a la proposición N° 15, presentada y aprobada el 26 de agosto de 2019 en sesión de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes convocó y realizó Audiencia Pública el miércoles 18 de septiembre de 2019, con el fin de escuchar las exposiciones de diferentes actores relevantes en la discusión de este proyecto de ley. - Se presentaron dos ponencias, una mayoritaria de carácter negativo firmada por los HR JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO, JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Y MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA. Y una positiva, presentada por la coordinadora ponente. - El 14 de mayo de 2020, se aprobó en primer debate, el informe de ponencia positiva presentado por la Representante MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ ante la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes. La Representante fue designada ponente única para segundo debate en Cámara y el 17 de junio del 2020 la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el Proyecto de Ley. <p>1.2. Tramite en Senado de la República</p> <ul style="list-style-type: none"> - El 22 de julio del 2020 mediante Oficio CSP.CS-0943-2020, la senadora NADYA BLEL SCAFF fue designada Ponente Única por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República para rendir informe de Ponencia para Primer Debate en Senado. El día 24 de julio del 2020 la ponente única rinde informe de ponencia. | <ul style="list-style-type: none"> - El 14 de agosto del 2020 se aprobó la Proposición N° 7 del H.S. GABRIEL VELASCO OCAMPO para realizar foro a la presente iniciativa previo al primer debate en la Comisión Séptima del Senado de la República. - El 1 de septiembre de 2020, se realiza el Foro previo al primer debate, según consta en el Acta 12 de esa fecha. De igual manera en la mencionada sesión se negó solicitud de impedimento al HS. CARLOS FERNANDO MOTOA. - El 8 de septiembre de 2020 se inició la discusión para votación en primer debate y se aceptaron impedimentos presentados por HHSS. JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA Y AYDEE LIZARAZO CUBILLOS. - Se designó y notificó Comisión Accidental (Oficio CSP-CS-1303-2020), para revisar las diferentes proposiciones al articulado: HHSS. JOSÉ AULO POLO NARVÁEZ, GABRIEL VELASCO OCAMPO, CARLOS FERNANDO MOTOA Y NADYA BLEL SCAFF (COORDINADORA). - Después de realizar cerca de 3 reuniones con el Gobierno Nacional -Ministerio de Hacienda y Crédito Público- no se logró un acuerdo frente a la iniciativa legislativa por ello el 09 de octubre de 2020 radicaron informe de comisión accidental (HH.SS. JOSÉ AULO POLO NARVÁEZ Y NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF) publicado en gaceta 1099/2020 y el 10 de octubre radicaron informe de comisión accidental (HH.SS. GABRIEL VELASCO OCAMPO Y CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE) publicado en gaceta 1099/2020. - El día 20 de octubre de 2020 se continuó con la discusión del proyecto de ley y ante el silencio de los senadores se cerró la discusión de la proposición con la que terminaba el informe de ponencia, posteriormente al no estar presentes varios de los integrantes de la Comisión Séptima del Senado de la República se levantó y se citó para el día 22 de octubre. - El jueves 22 de octubre de 2020, después de varias intervenciones de los integrantes de la comisión séptima del senado de la república e incluso del autor de la iniciativa por 6 votos en contra del proyecto de Ley No 322/2020 Senado,050/2019 Cámara, es archivado, finalmente la Senadora, NADYA BLEL SCAFF, agradeció a todos los que participaron a favor de este proyecto y se levantó la sesión, tal y como consta en la grabación de la sesión de YouTube¹. Y según consta en el Acta No.26 de esa fecha. - La apelación objeto de estudio en el presente informe, fue enviada electrónicamente a la cuenta institucional de la Comisión Séptima del Senado de la República, a las 20:12 horas del día jueves veintidós (22) de octubre en curso, contenida en cuatro (4) folios, firmada por el HR. JUAN CARLOS WILLS OSPINA, autor de la iniciativa que se apela. <p>¹ https://www.youtube.com/watch?v=pEiXdsq4NbA</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> - La mesa directiva del Senado de la República designó a los HH.SS. CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS; CARLOS FERNANDO MOTOA; JUAN FELIPE LEMOS URIBE; JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ; FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y JOSÉ AULO POLO NARVÁEZ, en una comisión accidental para rendir informe a la plenaria del Senado de la República sobre la apelación presentada por el H.R. Juan Carlos Wills Ospina. <p style="text-align: center;">2. PROCEDENCIA DE LA APELACIÓN</p> <p>i. Artículo 159 Constitución Política de 1991</p> <p>ARTÍCULO 159. El proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por la respectiva cámara a solicitud de su autor, de un miembro de ella, del Gobierno o del vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular.</p> <p>Nuestra Carta Política de 1991, contempla dentro de los artículos referentes al proceso de formación de las leyes la posibilidad que aquellos proyectos de ley que hubieren sido negados en primer debate sean “considerados” por la respectiva cámara a solicitud de “su autor, de un miembro de ella, del Gobierno o del vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular” sin embargo tal mandato no especifica no determina con exactitud el tiempo o el modo en el cual debe ser ejercida dicha prerrogativa. Al respecto el máximo intérprete constitucional, se ha manifestado en pocas oportunidades estableciendo:</p> <p>“El artículo 159 de la Constitución Política señala que el proyecto que sea negado en primer debate puede ser considerado en plenaria de la respectiva Cámara, con lo cual se demuestra que en todo caso ese criterio rígido o excluyente de la especialidad cede ante la decisión de la plenaria. Es más, de acuerdo con el artículo 166 de la Ley 5ª de 1992 -Ley Orgánica del Congreso- si la plenaria de la respectiva Cámara acoge la apelación, el proyecto pasará a una comisión constitucional diferente para que surta el trámite en primer debate.</p> <p>El siguiente es el contenido del artículo 166 de la Ley 5ª de 1992:</p> <p>Artículo 166. Apelación de un proyecto negado. Negado un proyecto en su totalidad o archivado indefinidamente, cualquier miembro de la Comisión o el autor del mismo, el Gobierno o el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular, podrán apelar la decisión ante la Plenaria de la respectiva Cámara.</p> <p>La Plenaria previo informe de una Comisión Accidental, decidirá si acoge o rechaza la apelación. En el primer evento la Presidencia remitirá el proyecto a otra Comisión Constitucional para que surta el trámite en primer debate, y en el último se procederá a su archivo. (resaltado fuera de texto)</p> <p>Si, de acuerdo con lo anterior, es procedente la aprobación de proyectos de ley en primer debate en una comisión permanente con competencia diferente al tema de</p> | <p>discusión, será de mayor aceptación el reparto en una u otra comisión cuando se trata de proyectos que ofrecen duda razonable acerca de su materia dominante.</p> <p>4. Todos los miembros del Congreso tienen la oportunidad de hacer seguimiento al trámite en primer debate de los diferentes proyectos de ley y pueden plantear modificaciones, adiciones o supresiones a la comisión respectiva, así no hagan parte integrante de ella (L. 5ª de 1992, art. 160 n.º 1), lo cual compagina con el grado de flexibilidad relativa que la Constitución asigna al trámite en primer debate de los proyectos de ley.²</p> <p>De acuerdo con el anterior extracto jurisprudencial, podemos afirmar que la Corte determinó que el criterio rígido o excluyente de la especialidad cede ante la decisión de la plenaria. cuando entra a analizar un proyecto que fue negado por la comisión y la competencia para que dicha revisión sea hecha por la plenaria y luego trasladada a otra comisión para su estudio en caso de considerar que acoge la proposición.</p> <p>Sin embargo, para ejercer la apelación está sujeta a la existencia de argumentos y motivos susceptibles de ser rebatidos por haber fundamentado la no aprobación de su articulado, es decir la negación del proyecto, pues solo el proyecto propiamente dicho podría ser objeto de nuevo estudio o examen por parte de las Plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes, con el fin de –se repite– enriquecer la discusión de los artículos debatidos y ampliar las oportunidades de análisis para evitar errores, desaciertos o determinaciones que puedan resultar dañinas.</p> <p>Una interpretación en este sentido permite que la apelación de la iniciativa legislativa no se trivialice y se ocupe, antes de reabrir artificialmente un debate democráticamente surtido, de dirimir verdaderas controversias de fondo que surjan luego de la discusión profunda y cabal del articulado de un proyecto que, producto de dicho debate democrático, haya sido negado. Situación que no se presenta en el caso en particular pues como se observa en el presente escrito se realizó un amplio debate democrático donde se evidenció la falta de argumentos a favor de la iniciativa, por lo que, dio lugar a que fuere negada por la Comisión Séptima del Senado de la República.</p> <p>ii. Ley 5 de 1992</p> <p>ARTÍCULO 166. APELACIÓN DE UN PROYECTO NEGADO. Negado un proyecto en su totalidad o archivado indefinidamente, cualquier miembro de la Comisión o el autor del mismo, el Gobierno o el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular, podrán apelar de la decisión ante la Plenaria de la respectiva Cámara.</p> <p>La Plenaria, previo informe de una Comisión Accidental, decidirá si acoge o rechaza la apelación. En el primer evento la Presidencia remitirá el proyecto a otra Comisión Constitucional para que surta el trámite en primer debate, y en el último se procederá a su archivo.</p> <p>² Sentencia C-540/01 MP Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO</p> |

Si bien la norma orgánica que regula el funcionamiento del congreso contempló al igual que nuestra norma superior la posibilidad de apelar la decisión de una célula legislativa de negar un proyecto de ley, no es específica en aspectos procedimentales como lo es la oportunidad de presentar dicha apelación y cuáles serán los términos de decisión de la misma.

Así lo señaló la Corte Constitucional cuando decidió sobre la exequibilidad del artículo 166 de la Ley 5ª de 1992:

Cabe destacar que la potestad que se les confiere a las Cámaras Legislativas es facultativa, ya que se establece que el proyecto de ley negado en primer debate, "podrá" ser considerado por la Corporación respectiva. El Constituyente quiso con ello expresar que la decisión de la Comisión de rechazar el proyecto puede ser objeto de nuevo estudio o examen por parte de las Plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes, según el caso, las que después de evaluar y sopesar en forma razonada todos los motivos que se adujeron para adoptar esa medida, decidirán si la confirman o revocan. Sin embargo, como en el Estatuto Supremo no se señaló el instrumento o mecanismo por medio del cual el interesado podía hacer uso de esta prerrogativa, el legislador estatuyó en la norma acusada el recurso de apelación con esa finalidad, lo cual no vulnera la Constitución. La misma norma impugnada, autoriza que el proyecto de ley pase a otra Comisión Constitucional para que se surta el primer debate, en los casos en que la apelación haya sido resuelta en forma favorable. Si la elaboración de las leyes es una tarea que compete realizar al Congreso como cuerpo colectivo, resulta apenas obvio que los miembros que no hacen parte de la Comisión en la que se negó el proyecto de ley, tengan la oportunidad de conocer los motivos o razones que se adujeron para ello y así contar con bases suficientemente claras para resolver si confirman o revocan tal decisión. De esta manera se enriquece la discusión y se amplían las oportunidades de análisis para evitar errores, desaciertos o determinaciones que puedan resultar dañinas.³ (Negrilla fuera de texto)

Como muy bien lo resalta el máximo intérprete constitucional y lo advertimos en el presente escrito no se señaló el instrumento o mecanismo por medio del cual el interesado podía hacer uso de esta prerrogativa, lo que implicaría realizar una interpretación sistemática del mismo. Ahora bien, la ley orgánica en su artículo tercero establece:

ARTÍCULO 3o. FUENTES DE INTERPRETACIÓN. Cuando en el presente Reglamento no se encuentre disposición aplicable, se acudirá a las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, la jurisprudencia y la doctrina constitucional.

Por lo que, a la luz de la Ley Orgánica se debe revisar si existe normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes es decir regulación de una figura análoga y al respecto encontramos el artículo 44:

ARTÍCULO 44. DECISIONES PRESIDENCIALES. Las decisiones de los Presidentes son apelables inmediatamente ante la respectiva Corporación Legislativa.

³ Sentencia C-385 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

(ii) se debe interponer dentro del plazo legal por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido;

(iii) se debe sustentar con expresión concreta de los motivos de inconformidad;

(iv) debe solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer; y

(v) debe indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.

La observancia de dichas exigencias resulta esencial pues, según el artículo 78 de aquella Ley, si el escrito con el cual se formula el recurso no se interpone dentro del plazo legal por el interesado, no se sustenta con expresión concreta de los motivos de inconformidad, o no indica el nombre y la dirección del recurrente (salvo que la administración haya conocido previamente el nombre y la dirección del recurrente), deberá ser rechazado de plano.

Ahora bien, en este punto surge otro vacío legal, pues el artículo 166 de la Ley 5ª de 1992 tampoco establece cuál es el plazo legal para interponer el recurso de apelación. Por tanto, para llenar ese vacío también se debe acudir a normas que regulen procedimientos semejantes en este asunto –como lo dispone el precitado artículo 3 de la Ley 5ª de 1992-, para lo cual no hace falta dirigirse a la Ley 1437 de 2011, pues el reglamento del Congreso, que por ser norma especial se debe preferir a la que tiene carácter general⁶, establece en su artículo 44 que las decisiones de los presidentes son apelables inmediatamente.

En conclusión, por no existir una disposición que establezca el plazo legal para interponer la apelación aludida en el artículo 166 de la ley 5ª de 1992, se debe acudir al referido artículo 44, pues, al estipular un plazo para presentar lo que igualmente es una apelación, resulta aplicable por regular el término para interponer un recurso semejante, en el entendido de que este se debe presentar inmediatamente, so pena de que, conforme se explicó arriba, el escrito mediante el cual se formula el recurso sea rechazado de plano y ni siquiera haya lugar a que la plenaria analice si acoge la apelación, o no.

iii. Casos Análogos

- PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2017 CÁMARA, 01 DE 2016 SENADO "Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer."

⁶ Ley 57 de 1887. "Sobre adopción de Códigos y unificación de la legislación nacional". Artículo 5. "(...) La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general (...)".

Si bien el artículo anteriormente citado establece la figura de la "apelación" de las decisiones de los presidentes, análogamente regula una figura procesal que busca garantizar que de alguna manera se revise una decisión de una instancia en particular, y que sea la respectiva corporación la que revise la decisión, caso similar a lo que se pretende en el presente caso.

Lo anterior nos lleva a establecer que la apelación de la decisión de una célula legislativa procedería al igual que en los casos de decisiones de los presidentes de forma "inmediata", y para el caso en concreto el momento procesal oportuno sería entonces durante el transcurso de la sesión del día 22 de octubre de 2020, que tal y como se puede corroborar NO se dio, pues en su momento ni la ponente que hizo uso de la palabra ni el autor que se encontraba presente manifestaron su intención de apelar la decisión de la célula legislativa.

Es de recordar que del extracto jurisprudencial en acápites anteriormente citado que la función de la apelación por la negativa de un proyecto de ley busca tiene como fin que se enriquezca la discusión y se amplíen las oportunidades de análisis para evitar errores, desaciertos o determinaciones que puedan resultar dañinas, este proyecto de ley tuvo amplia discusión y análisis como se observa en el transcurso del procedimiento legislativo que se surtió, y fue precisamente producto de ese análisis profundo que llevó a la Comisión Séptima a tomar la decisión de negar la mencionada iniciativa pues su inconveniencia es de orden constitucional, implicando el desconocimiento de la norma superior. Siendo así, dado que:

(i) en el reglamento del Congreso no existe una disposición que regule los requisitos para interponer la apelación aludida en su artículo 166, pero la misma ley establece que cuando no haya una disposición aplicable se acudirá a normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes;⁴

(ii) las normas de la parte primera de la Ley 1437 de 2011 se pueden aplicar a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público⁵; y

(iii) al interior de dicha regulación se consagran normas procedimentales que sí establecen los requisitos que debe cumplir un recurso como el de apelación y las consecuencias de su inobservancia, resultaría procedente apelar a aquellas normas para solventar la ausencia de la disposición aplicable en este caso.

En este sentido, se puede concluir que la apelación a la que alude el artículo 166 de la Ley 5ª de 1992 tiene que cumplir los requisitos consagrados en el artículo 77 de la Ley 1437 de 2011, a saber:

(i) su interposición se debe hacer por escrito;

⁴ artículo 3 de la Ley 5 de 1992

⁵ artículo 2 de la Ley 1437 de 2011. "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

El proyecto de ley fue presentado el 20 de julio del 2016, por la Senadora Viviane Morales Hoyos y el vocero del Comité de Promotores, doctor Carlos Alonso Lucio López. El proyecto de ley surtió su trámite en el Senado de la República, siendo aprobado en primer debate el día 14 de septiembre de 2016, y en segundo debate el día 13 de diciembre de 2016.

"El 14 de marzo de 2017, por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, fue designado como ponente el Honorable Representante Miguel Ángel Pinto Hernández. El proyecto de ley fue archivado el día 10 de mayo de 2017.

La apelación frente a la decisión de archivo tomada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes fue anunciada por el vocero del Comité Promotor, Carlos Alonso Lucio, en su intervención del día 10 de mayo. La apelación fue presentada ante la Presidencia de la corporación el día 30 de mayo, por los Honorables Representantes Álvaro Hernán Prada, María Fernanda Cabal, Santiago Valencia, Edward Rodríguez, Luis Horacio Gallón y el Senador de la República Juan Manuel Corzo Román. Igualmente, los movimientos y organizaciones de la sociedad civil Laicos por Colombia, Veritas Splendor, Red Familia Colombia-Fundación Católica INHAM, entre otros, presentan un escrito de fecha mayo 30 de 2017, coadyuvando la apelación del proyecto de ley.⁷

En este caso se observa que el vocero del comité promotor anunció la apelación de la decisión el día 10 de mayo de 2017 en su intervención en la comisión donde el mismo fue negado, es decir lo hizo de forma inmediata, dando lugar al momento procesal oportuno que en su defecto deberían tener este tipo de medidas o mecanismos.

Siendo así, en el presente caso el autor debió como mínimo anunciar en la sesión del 22 de octubre que apelaría la decisión de la Comisión Séptima del Senado de la República sin embargo no lo hizo. En conclusión el recurso objeto de estudio deberá declararse IMPROCEDENTE.

- LEY 975 25/07/2005 "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios." (art 70 - 71)

Los artículos 70 y 71 de la Ley 975 de 2005 corresponden en su orden a los artículos 61 y 64 del Proyecto de Ley 293 de 2005 Cámara y 211 de 2005 Senado.

El Proyecto de Ley aludido fue estudiado en primer debate en sesión conjunta de las Comisiones Primeras Permanentes del Senado y la Cámara de Representantes. El artículo 61 de ese proyecto, sometido a votación fue negado tanto por la Comisión Primera del Senado como por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

⁷ APELACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2017 CÁMARA, 01 DE 2016 SENADO por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer. Gaceta 485 de 2017

Así aparece en el Acta No. 9 de 6 de abril de 2005, página 47, columna segunda, Gaceta del Congreso No. 407 de 27 de junio de 2005.

En la misma sesión fue apelada la decisión anteriormente mencionada por el Senador Carlos Moreno de Caro y el Representante a la Cámara José Luis Arcila. El artículo 64 del proyecto aludido, fue negado tanto por la Comisión Primera Permanente del Senado como por la Comisión Primera Permanente de la Cámara de Representantes. Así aparece en el Acta No. 10 de la sesión de 11 de abril de 2005, Gaceta del Congreso No. 408 de 27 de junio de 2005, páginas 26 y 27.

Negado el artículo 64 del Proyecto por la Comisión Primera del Senado de la República, el Senador Hernán Andrade Serrano apeló la decisión.

En la sesión conjunta de las Comisiones Primeras del Senado de la República y la Cámara de Representantes, celebrada el 12 de abril de 2005, se votó una proposición de reapertura de la discusión sobre el artículo 61 del proyecto (Gaceta del Congreso No. 409 de junio 17 de 2005).

Negada la solicitud de reapertura de la discusión del artículo 61 del proyecto, el Senador Moreno de Caro apeló la decisión. Por proposición del Representante Reginaldo Montes y del Senador Ciro Ramírez se solicitó la reapertura de la discusión del artículo 64 original de la ponencia.

Previo informe de Subcomisiones nombradas para el efecto, las Mesas Directivas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, remitieron los artículos 61 y 64 del proyecto de ley en su orden, a la Comisión Segunda del Senado y a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, para que decidieran sobre las apelaciones interpuestas contra la decisión de negarlos por parte de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes.

En la Comisión Segunda del Senado, se impartió aprobación a los artículos 61 y 64 del proyecto de ley, el 1 de junio de 2005 y, en la misma fecha, se hizo lo propio por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso 318 de 3 de junio de 2005).

Los artículos 61 y 64 del proyecto se aprobaron en la sesión Plenaria del Senado de 20 de junio de 2005, conforme aparece en el Acta No. 54, publicada en la Gaceta del Congreso 522 de 12 de agosto de 2005. Además, se decidió la reincorporación al proyecto de ley de esos artículos, los cuales no formaban parte del texto aprobado por las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes. No obstante quedaron estas disposiciones aprobadas como resultado de un recurso de apelación, con fundamento en normas de la Ley 5ª de 1992 que no eran aplicables al caso. Al respecto en la evaluación de constitucionalidad hecha por la Corte Constitucional en Sentencia C 370 de 2006, manifestó:

“En suma, con el trámite impartido a los artículos 70 y 71 de la Ley 975/05 se desconoció el principio de consecutividad, ya que como resultado de la indebida tramitación o de la apelación presentada en el Senado ante la decisión de negarlos adoptada por las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes, finalmente fueron remitidos a

“La obligación de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional se refleja, primariamente, en las reglas especiales para el reconocimiento de pensiones establecidas en el propio artículo 48 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005. Tales reglas se encaminan a evitar los desequilibrios producidos por el otorgamiento de mesadas en cuantías excesivas, que no correspondan a lo efectivamente cotizado, que establezcan privilegios injustificados o que desconozcan el régimen legal bajo el que se causó el derecho.

76.2. La sostenibilidad financiera del sistema pensional supone, en segundo lugar, la adecuada correspondencia entre los recursos que ingresan al sistema de seguridad social y los recursos que deben destinarse a la protección de las personas que han asegurado su contingencia de vejez.”¹¹ (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Siendo así, y conforme a lo señalado por la Corte Constitucional esta regla de rango constitucional busca que se eviten “desequilibrios” y “privilegios injustificados o que desconozcan el régimen legal bajo el que se causó el derecho”, la llamada ventana pensional que es objeto de estudio por esta comisión, implica en su realización dos situaciones:

- Por un lado, en las proyecciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y respaldadas por la Superintendencia financiera, un impacto fiscal de 34,2 billones de pesos en un sistema que hoy le cuesta al Estado 4 puntos del PIB.¹² ello traería como consecuencia un mayor desequilibrio vulnerando la sostenibilidad fiscal del sistema.
- La propuesta realizada por la iniciativa legislativa no necesariamente responde o buscan impactar únicamente en aquellas personas que no tuvieron un buen acceso a la información a la hora de afiliarse o trasladarse al RAIS. De acuerdo con el concepto rendido por Colpensiones, hoy en día hay más de 400 mil afiliados cotizantes en RAIS cumplen con las condiciones propuestas por el proyecto de ley que podrían acceder al traslado que se propone. Siendo así estaría privilegiando injustificadamente un sector poblacional y desconociendo el régimen legal bajo el que se estaba causando el derecho pues cualquier persona que actualmente no puede cambiarse de régimen podría acceder a tal beneficio sin ninguna justificación.

Conforme a lo anterior, y frente al análisis de constitucionalidad la Corte Constitucional ha definido que dichas medidas implican un análisis de “la forma de abordar dicho impacto responsablemente.”¹³ sin embargo, de la discusión realizada no se ha avizorado como asumiríamos fiscalmente y de manera responsable la medida planteada en el proyecto.

ii. Principio de solidaridad

¹¹ Ibidem

¹² <https://www.larepublica.co/finanzas/el-sistema-pensional-colombiano-ocupa-el-puesto-20-entre-un-listado-de-37-paises-2965972>

¹³ Sentencia C 110 de 2019 M.P. Alejandro Linares

Comisiones Constitucionales que no eran competentes; y una vez aprobados por éstas últimas sin tener competencia para hacerlo, fueron introducidos de manera irregular en el segundo debate ante la plenaria del Senado, como si hubiesen sido aprobados por las Comisiones Constitucionales facultadas para ello.”⁸ (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En este caso se apeló la decisión de negar dos artículos puntuales del proyecto de ley, sin embargo, el conceder dicha apelación implicó en palabras de la Corte Constitucional llevar temas que **NO eran competencia de otras Comisiones Constitucionales** y por lo tanto viciar la decisión sobre determinadas materias que la ley le asigna a cada una de las células legislativas.

3. ARGUMENTOS QUE LLEVARON A LA COMISIÓN A ARCHIVAR LA INICIATIVA

3.1. ARGUMENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

El sistema de seguridad social, además de ser respuesta a la existencia de un derecho fundamental a la seguridad social, tienen también una función instrumental desde el punto de vista de la **realización de las finalidades del Estado Social de Derecho.** “En este sentido, el artículo 48 de la Constitución señala que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se debe prestar bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de **eficiencia, universalidad y solidaridad.**”⁹

Es tan importante la realización y materialización del mismo que se ubica en nuestra Carta Política de 1991 en el artículo 48 dentro del capítulo de “derechos sociales, económicos y culturales”, en ese sentido es relevante analizar a la luz de los principios constitucionales sobre los cuales debe orientarse.

i. Sostenibilidad Fiscal:

El artículo 48 Superior, tal y como fue modificado por el Acto Legislativo 1 de 2005, ordena al Estado garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional en aras de “asegurar su cobertura universal, la inclusión de las clases menos favorecidas y el pago efectivo de las mesadas pensionales”¹⁰.

Este principio tiene como objetivo garantizar la sostenibilidad del sistema, con el fin de asegurar el efectivo goce de los derechos a los ciudadanos que adquieran tal derecho. Conforme a ellos y tal como lo manifestó la Corte Constitucional este mandato debe ir dirigido a medidas que soporten el sistema pensional colombiano y que busquen asegurar su **cobertura universal, la inclusión de las clases menos favorecidas y el pago efectivo de las mesadas pensionales.** Al respecto la Corte Constitucional ha sostenido:

⁸ Sentencia C 370 de 2006 M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño (otros)

⁹ Sentencia C 258 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

¹⁰ Ibidem

El principio de solidaridad exige al Estado y a toda la sociedad “la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”¹⁴ En concordancia con el principio de igualdad, el Estado debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en “circunstancias de mayor debilidad o vulnerabilidad, y exigir mayores contribuciones y esfuerzos a quienes están en mejor situación”.

El Congreso y los poderes públicos en general el Estado tienen la tarea de adoptar las medidas necesarias para construir un orden político, económico y social justo. En este orden de ideas, el máximo interprete Constitucional ha manifestado en varias ocasiones que el Legislador y otros entes con competencias de regulación **deben introducir reglas que favorezcan dicho fin, para lo cual es indispensable que consulten la realidad fáctica sobre la que surtirán efectos,** tengan en cuenta la situación en la que se hallan sus destinatarios y evalúen los impactos de la normativa en términos de distribución. Al respecto, La Corte Constitucional señaló: “(...) el legislador debe respetar los parámetros constitucionales establecidos para una más justa y equitativa redistribución de los recursos económicos y sociales con el objeto de favorecer a los grupos tradicionalmente marginados de los beneficios de la riqueza”¹⁵ (negrilla fuera del texto).

A su turno, en la Sentencia C-776 de 2003, la Corporación manifestó: “Como consecuencia de lo anterior, las medidas adoptadas por las autoridades en el marco de un Estado Social de Derecho han de consultar la realidad fáctica sobre la cual habrán de surtir efectos, con miras a materializar la finalidad primordial adscrita por esta fórmula política a las instituciones públicas: **promover condiciones de vida dignas para la totalidad de la población.**”

Siendo así, es el momento oportuno para analizar a la luz de nuestra realidad económica lo que implicaría aprobar una “ventana pensional” para favorecer a un sector de la población desconociendo que somos un Estado fundado en un principio de solidaridad que busca una que tiene como objetivo una mejor distribución de la riqueza para todos los ciudadanos.

No podemos ser ajenos a la nuestra realidad económica de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), **la pobreza extrema en Colombia subiría al 14,3% en 2020, del 10,9% registrado en 2019.**¹⁶ esto implica una mayor responsabilidad frente al manejo de los recursos públicos y a la viabilidad o no de las medidas que tomemos.

iii. Principio de equidad

¹⁴ Sentencia C 767 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

¹⁵ Sentencia T 533 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes

¹⁶ <https://www.dinero.com/economia/articulo/pobreza-extrema-en-colombia-en-2020-cepal-estima-que-subira/293574>

Este principio busca garantizar que las medidas introducidas en el marco de acción del Estado garanticen la justicia y la igualdad de tal forma que se ayude al menos favorecido donde incluso se pueden tomar medidas de discriminación positiva, fundado en que sea una medida adecuada, proporcionada y necesaria que busca un fin constitucionalmente legítimo.

La Corte Constitucional analizó concretamente de los objetivos que busca la limitación de traslado de régimen y al respecto manifestó:

(...) el objetivo perseguido con el señalamiento del periodo de carencia en la norma acusada, consiste en evitar la descapitalización del fondo común del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, que se produciría si se permitiera que las personas que no han contribuido al fondo común y que, por lo mismo, no fueron tenidas en consideración en la realización del cálculo actuarial para determinar las sumas que representarían en el futuro el pago de sus pensiones y su reajuste periódico; pudiesen trasladarse de régimen, cuando llegasen a estar próximos al cumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión de vejez, lo que contribuiría a desfinanciar el sistema y, por ende, a poner en riesgo la garantía del derecho irrenunciable a la pensión del resto de cotizantes (...)

Desde esta perspectiva, si dicho régimen se sostiene sobre las cotizaciones efectivamente realizadas en la vida laboral de los afiliados, para que una vez cumplidos los requisitos de edad y número de semanas, puedan obtener una pensión mínima independientemente de las sumas efectivamente cotizadas. Permitir que una persona próxima a la edad de pensionarse se beneficie y resulte subsidiada por las cotizaciones de los demás, resulta contrario no sólo al concepto constitucional de equidad (C.P. art. 95), sino también al principio de eficiencia pensional, cuyo propósito consiste en obtener la mejor utilización económica de los recursos administrativos y financieros disponibles para asegurar el reconocimiento y pago en forma adecuada, oportuna y suficiente de los beneficios a que da derecho la seguridad social (...)

*Por otra parte, el periodo de permanencia previsto en la ley, de igual manera permite defender la equidad en el reconocimiento de las pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, pues como previamente se expuso, se aparta del valor material de la justicia que personas que no han contribuido a obtener una alta rentabilidad a partir de los rendimientos producidos por la administración de los fondos de pensiones, puedan resultar finalmente beneficiados del riesgo asumido por otros (C.P. preámbulo y art. 1°), o eventualmente, subsidiados a costa de los recursos ahorrados con fundamento en el aporte obligatorio que deben realizar los afiliados al Régimen de Ahorro Individual, para garantizar el pago de la garantía de la pensión mínima de vejez cuando no alcanzan el monto de capitalización requerida, poniendo en riesgo la cobertura universal del sistema para los ahorradores de cuentas individuales".*¹⁷

Siendo así, la medida prevista en la norma vigente conforme a la cual el afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez, resulta razonable y proporcional, a

¹⁷ Sentencia C 1024 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil

partir de la existencia de un objetivo adecuado y necesario, cuya validez constitucional no admite duda alguna.

En objetivo perseguido consiste en evitar la descapitalización del fondo común del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, y simultáneamente, defender la equidad en el reconocimiento de las pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, pues se aparta del valor material de la justicia, que personas **que no han contribuido a obtener una alta rentabilidad de los fondos de pensiones, puedan resultar finalmente beneficiadas del riesgo asumido por otros.**

3.2. ARGUMENTOS DE INCONVENIENCIA

i. Litigiosidad de los traslados

La problemática de los traslados por sentencia judicial que declara la nulidad o ineficacia de la afiliación o del traslado de régimen pensional ha ido creciendo año a año y está afectando a todo el sistema general de pensiones. De acuerdo con las cifras que COLPENSIONES presentó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, con corte al 30 de mayo del año 2020, había sido demandada por cuenta de los "TRASLADOS PENSIONALES" (Declaratoria por Nulidad o Ineficacia de Traslado de Régimen Pensional) en cerca de **30.000 procesos** judiciales (29.797), de los cuales **23.576** se encuentran activos y 6.221 están finalizados.

Siendo así, **29,797** personas han recurrido a la jurisdicción porque consideran que su derecho a la libertad de información fue vulnerado, la iniciativa legislativa objeto de estudio establece como objetivo proteger a las personas a las que se les vulneró dicho derecho, ahora bien, de aprobarse el proyecto en cifras de las personas que accederán a dicho beneficio conforme lo manifestado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se trasladarían cerca de **223 mil** del RAIS al RPM y **14 mil** del RPM al RAIS para un total de 237,000 aproximadamente.

En conclusión **207 mil personas** accederán al beneficio sin ni siquiera hacer un análisis del caso concreto y sin importar si se tiene o no un derecho consolidado, si se tiene o no un beneficio transicional, o si se está próximo o no a pensionarse, dado que la violación del deber de información se predica frente a la validez del acto jurídico de traslado, considerado en sí mismo, lo necesario es que un juez valore cada caso en concreto y determine si hay o no lugar para el reconocimiento del traslado.

ii. Riesgo de liquidez.

Al respecto consultada la Superintendencia Financiera desde la perspectiva de los potenciales riesgos que pueden generarse en la operación de las entidades administradoras y otras entidades del sistema financiero que de materializarse también pudieran tener incidencia en los derechos e intereses de los afiliados al sistema.

- g. Los riesgos derivados de la capacidad de los procesos de doble asesoría pueden llegar a verse deteriorados en la calidad de la prestación afectando el derecho que se quiere proteger.

5. PROPOSICIÓN


Por lo expuesto anteriormente, solicitamos a la Honorable Plenaria del Senado de la República negar la apelación al proyecto de ley No. 050 de 2019 Cámara - No. 322 de 2020 Senado "Por la cual se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 2 de la ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la ley 100 de 1993"


CARLOS FERNANDO MOTO A SOLARTE
SENADOR DE LA REPÚBLICA


CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
SENADOR DE LA REPÚBLICA

JUAN FELIPE LEMOS URIBE
SENADOR DE LA REPÚBLICA


JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA


FABIO RAÚL AMÍN SALEME
SENADOR DE LA REPÚBLICA

JOSÉ AULO POLO NARVÁEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Consideran que el Proyecto de Ley puede tener un impacto en la liquidez de los establecimientos de crédito y otros agentes debido a los retiros de depósitos a la vista que deberán realizar los Fondos de Pensiones Obligatorias. En esa medida, el Proyecto de Ley generaría presiones de liquidez no sólo para las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (AFPC), sino además para otras entidades del sector financiero.

Así mismo, las ventas derivadas de los requerimientos de liquidez pueden implicar otros riesgos como los de incumplimiento de las rentabilidades mínimas de los fondos obligatorios de pensiones. Sobre este punto, cabe recordar que, ante un incumplimiento de la rentabilidad mínima, las AFPC deben responder con su propio patrimonio, por medio de la reserva de estabilización, lo cual podría tener efectos negativos sobre la solvencia de las mismas.

iii. Riesgo operativo

Frente a la operatividad de la implementación de la doble asesoría bajo un escenario moderado, dan cuenta de un flujo promedio esperado de 65.000 personas al mes, lo que excede en 6,5 veces las solicitudes de doble asesoría que se reciben actualmente, lo cual puede generar **riesgos derivados de la capacidad de los procesos de doble asesoría minando incluso la calidad de la misma.**

4. CONCLUSIONES

- a. Teniendo en cuenta los anteriores criterios constitucionales orientadores y el principio de sostenibilidad del sistema, la iniciativa legislativa de "Ventana pensional", implica un desconocimiento de los mismos bajo la situación actual del sistema.
- b. Dicha medida desconoce nuestra realidad económica y capacidad financiera, y más grave aún no hace un análisis de "la forma de abordar dicho impacto responsablemente".
- c. De igual manera desconoce el principio de equidad y eficiencia que requiere la mejor utilización social y económica de los recursos humanos, administrativos, técnicos y financieros disponibles, para que los beneficios a que da derecho la seguridad social, sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente.
- d. Desconoce el principio de solidaridad, que hace referencia a la práctica de la mutua ayuda entre las personas, y en específico del sistema pensional que busca garantizar una mejor distribución de los recursos.
- e. No es conveniente entrar a resolver un problema que debe ser analizado en cada caso en concreto por un Juez para que determine si hay o no lugar al reconocimiento del derecho.
- f. La medida no solo afecta a los fondos en general, sino que también puede llegar a afectar a establecimientos de crédito y otros agentes debido a los retiros de depósitos.

CONTENIDO

Gaceta número 696 - viernes, 18 de junio de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

| | |
|---|----|
| Informe de Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 032 de 2020 Senado, por medio del cual se implementan los procesos de calidad de la educación pública en el marco de la política de Estado para la transformación de la calidad educativa y se dictan otras disposiciones | 1 |
| Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 285 de 2020 Senado, por medio de la cual se dictan medidas para disminuir las brechas de acceso universal a internet y se dictan otras disposiciones – ‘Más conectados’ | 4 |
| Informe de ponencia para segundo debate , textos propuesto y aprobado en primer debate al proyecto de ley número 061 de 2020 Senado, por medio de la cual se reglamenta la profesión de ingeniería agropecuaria, ingeniería agroforestal, ingeniería agroecológica y se dictan otras disposiciones | 6 |
| INFORMES DE COMISIÓN ACCIDENTAL | |
| Informe Comisión Accidental sobre la negación de la apelación de archivo en primer debate del proyecto de ley número 050 de 2019 Cámara – número 322 de 2020 Senado, por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 | 11 |