



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 685

Bogotá, D. C., jueves, 1° de agosto de 2019

EDICIÓN DE 29 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

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 402 DE 2019 CÁMARA, 251 DE 2019 SENADO

*por medio del cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia.*

En atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me permito presentar informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 402 de 2019 Cámara, 251 de 2019 Senado, *por medio del cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia.*

#### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 402 de 2019 Cámara, 251 de 2019 Senado, objeto de estudio, corresponde a una propuesta normativa presentada por el señor Defensor del Pueblo, doctor Carlos Alfonso Negret Mosquera. La iniciativa legislativa fue radicada en la Secretaría General del Senado de la República, el 8 de abril de 2019 y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 216 de 2019.

El 14 de mayo del presente año, el texto fue aprobado en primer debate por la Comisión Segunda del Senado de la República, y se dio paso a su

publicación en la *Gaceta del Congreso* número 455 de 2019, para que se surtiera el correspondiente debate y aprobación por parte de la Plenaria del Senado de la República. El 18 de junio de 2019, este proyecto de ley fue aprobado sin modificaciones, en segundo debate, por el pleno del Senado de la República.

Siguiendo con el trámite legislativo, la honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes me designó como ponente para rendir informe de Ponencia en Primer Debate al referido proyecto de ley en esa célula legislativa

#### 2. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene como objeto la creación de una presunción excepcional de la residencia y ánimo de permanencia de las personas venezolanas migrantes, cuyos hijos e hijas hayan nacido en el territorio colombiano desde el primero (1°) de enero de dos mil quince (2015) y hasta dos (2) años después de la promulgación de esta ley, con el propósito de que los recién nacidos puedan adquirir la nacionalidad de Colombia por nacimiento. Lo anterior, atendiendo al principio del interés superior de los niños y las niñas, y como parte del cumplimiento de nuestro Estado respecto de las obligaciones internacionales adquiridas para la protección de los derechos de la población migrante.

#### 3. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto aprobado por la plenaria del Senado de la República, consta de 2 artículos así:

“**Artículo 1°.** Adiciónese un párrafo al artículo 2° de la Ley 43 de 1993, así:

##### **De la nacionalidad colombiana por nacimiento**

Artículo 2°. De los requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por nacimiento.

Son naturales de Colombia los nacidos dentro de los límites del territorio nacional tal como quedó señalado en el artículo 101 de la Constitución Política, o en aquellos lugares del exterior asimilados al territorio nacional según lo dispuesto en Tratados Internacionales o la costumbre internacional.

Para los hijos nacidos en el exterior, la nacionalidad colombiana del padre o de la madre se define a la luz del principio de la doble nacionalidad según el cual, “la calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad”.

Por domicilio se entiende la residencia en Colombia acompañada del ánimo de permanecer en el territorio nacional, de acuerdo con las normas pertinentes del Código Civil.

**Parágrafo: Excepcionalmente se presumirá la residencia y ánimo de permanencia en Colombia de las personas venezolanas en situación migratoria regular o irregular, o solicitantes de refugio, cuyos hijos e hijas hayan nacido en territorio colombiano desde el 1° de enero de 2015 y hasta 2 años después de la promulgación de esta ley.**

**Artículo 2°.** La presente ley rige a partir de su promulgación y hasta dos años después de su entrada en vigencia, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.”

#### **4. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY**

##### **4.1. El derecho a la nacionalidad**

La nacionalidad es uno de los atributos de la personalidad jurídica y un derecho fundamental, del cual se deriva la garantía de otros derechos. Este se encuentra consagrado en el artículo 96 de la Constitución Política y en múltiples Tratados Internacionales de Derechos Humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad.

La Corte Constitucional ha precisado que la nacionalidad es el vínculo legal o político jurídico de un individuo con un Estado, el cual implica tres garantías: “i) el derecho a adquirir[la], ii) el derecho a no ser privado de ella; y iii) el derecho a cambiarla”<sup>1</sup>.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 15 dispone que toda persona tiene derecho a una nacionalidad y nadie será privado arbitrariamente de ella ni del derecho a cambiarla. Igualmente, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966, en el artículo 15, establece que todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica, y en el artículo 24 preceptúa: “2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre. 3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad”.

A su vez, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el artículo XIX establece que “Toda persona tiene derecho a la

nacionalidad que legalmente le corresponde y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela”. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, prescribe el derecho de toda persona a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra (artículo 20).

La relevancia de este derecho es tal, que de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la nacionalidad es “uno de los derechos más importantes (...), después del derecho a la vida misma, porque todas las prerrogativas, garantías y beneficios que [la persona] deriva de su pertenencia a una comunidad política y social – el Estado –, provienen o son respaldados por este derecho”<sup>2</sup>.

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de las Niñas Yean y Bosico vs República Dominicana, entendió que la vulneración del derecho a la nacionalidad y de los derechos del niño acarrea “igualmente la lesión de los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, al nombre, y a la igualdad ante la ley, bajo la Convención Americana”. Sobre este asunto también señaló que “el status migratorio de una persona no se transmite a sus hijos” y que “el status migratorio de una persona no puede ser condición para el otorgamiento de la nacionalidad por el Estado” (párrs. 174-175, 179-180 y 186 187).

Asimismo, en la Opinión Consultiva número 18 relativa a Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados (2003), la Corte señala que:

“(…) a) el status migratorio de una persona no puede ser condición para el otorgamiento de la nacionalidad por el Estado, ya que su calidad migratoria no puede constituir, de ninguna forma, una justificación para privarla del derecho a la nacionalidad ni del goce y ejercicio de sus derechos;

b) el estatus migratorio de una persona no se transmite a sus hijos, y

c) la condición del nacimiento en el territorio del Estado es la única a ser demostrada para la adquisición de la nacionalidad, en lo que se refiere a personas que no tendrían derecho a otra nacionalidad, si no adquieren la del Estado en donde nacieron”.

En igual dirección, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial indica que “(...) los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: (...) iii) el derecho a una nacionalidad (...)”.

Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que los Estados partes se

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-421 de 2017

<sup>2</sup> ACNUR. Ficha Técnica sobre el Derecho a la Nacionalidad. Disponible en: <https://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11221.pdf>

comprometen a respetar los derechos enunciados en ese instrumento y asegurar su aplicación a cada niña o niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

En el artículo 7°, este Tratado establece:

“1. El niño será inscrito inmediatamente de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. 2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultará de otro modo apátrida”. (Subrayado fuera de texto).

#### 4.2. La obligación de prevenir la apatridia

La falta de reconocimiento del derecho de nacionalidad a una persona por parte de los Estados genera la denominada apatridia, la cual además de ser en sí misma una violación a los Derechos Humanos, implica un grave riesgo de vulneración a otros derechos de las personas como la salud, educación, etc., pues la nacionalidad, por lo general, es requerida para su reconocimiento y ejercicio.

A nivel internacional, la apatridia se encuentra regulada principalmente en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, y la Convención para reducir los casos de Apatridia de 1961. La primera, contiene disposiciones para la regularización y mejorar la condición de los apátridas, y la segunda, tiene el objetivo de prevenir la apatridia al nacimiento, exigiendo a los Estados conceder la nacionalidad a las niñas y los niños nacidos en su territorio. Mediante la Ley 1588 de 2012, Colombia aprobó estos instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos.

Sobre la apatridia, la Organización de los Estados Americanos (OEA), en la “Conclusión sobre la Identificación, Prevención y Educación de la Apatridia y la Protección de los Apátridas” expresó su preocupación debido a “(...) las condiciones graves y precarias que enfrentan muchos apátridas, que pueden abarcar la carencia de identidad jurídica y la denegación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de resultas de no tener acceso a la educación; libertad de circulación limitada; situaciones de detención prolongada; imposibilidad de buscar empleo; falta de acceso a la propiedad; falta de acceso a la atención médica básica (...)”.

Así mismo, frente a la prevención de la apatridia, este organismo “Insta a los Estados a que faciliten la inscripción de los nacimientos y la emisión de certificados de nacimiento u otros documentos apropiados como medio de proporcionar una

identidad a los niños y a que, cuando proceda y sea pertinente, lo hagan con la asistencia del ACNUR, el UNICEF y el UNFPA (...)”.

Igualmente, la Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los Derechos Humanos de los niños en el contexto de la migración internacional indica:

“La falta de inscripción de los nacimientos puede tener repercusiones negativas en el disfrute de los derechos de los niños, como el matrimonio infantil, la trata de niños, los reclutamientos forzados y el trabajo infantil. Las inscripciones de los nacimientos también pueden contribuir a lograr la condena de quienes hayan maltratado a un niño. Los niños no inscritos en un registro corren especial riesgo de convertirse en apátridas cuando han nacido de padres que se encuentran en una situación migratoria irregular, debido a los obstáculos existentes para adquirir la nacionalidad en el país de origen de los padres y también de poder inscribirse en el registro y recibir la nacionalidad en su lugar de nacimiento.”

Aunque los Estados no están obligados a conceder su nacionalidad a todos los niños nacidos en su territorio, se les exige que adopten todas las medidas apropiadas, tanto a nivel nacional como en cooperación con otros Estados, para que todos los niños tengan una nacionalidad al nacer. Una medida fundamental es la concesión de la nacionalidad a un niño nacido en el territorio del Estado, en el momento de nacer o lo antes posible después del nacimiento, si de otro modo el niño fuera apátrida.

Deben revocarse las leyes sobre la nacionalidad que discriminen en lo que respecta a la transmisión o adquisición de la nacionalidad por razones prohibidas, entre otras en relación con la raza, el origen étnico, la religión, el género, la discapacidad y la situación migratoria del niño y/o sus padres. Además, todas las leyes sobre la nacionalidad deben aplicarse sin ningún tipo de discriminación, por ejemplo, con respecto a la situación de residencia y a las exigencias de duración de esta, a fin de que se respete, proteja y haga efectivo el derecho de todos los niños a una nacionalidad. (Subrayado y negrilla fuera de texto original).

En relación con este asunto, la Constitución Política de Colombia en el artículo 44 dispone que:

“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los Tratados Internacionales ratificados”.

por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”. (Subrayado fuera de texto).

La Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, la cual se aplica a “todos los niños, las niñas y los adolescentes nacionales o extranjeros que se encuentren en el territorio nacional (...)”, establece en su artículo 25 que “Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a tener una identidad y a conservar los elementos que la constituyen como el nombre, la nacionalidad y filiación conforme a la ley. Para estos efectos deberán ser inscritos inmediatamente después de su nacimiento, en el registro del estado civil. Tienen derecho a preservar su lengua de origen, su cultura e idiosincrasia.”

En concordancia con los estándares reseñados, la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha establecido la especial protección de los derechos fundamentales de las y los extranjeros que se encuentran en casos de extrema urgencia, como ocurre con la situación de migración irregular masiva de población venezolana. Al respecto, específicamente, ha indicado que “se debe brindar el acceso a ciertos servicios públicos a los extranjeros, de manera que se permita el goce de sus derechos fundamentales en el territorio colombiano, asegurando el mínimo vital, atenciones básicas y las necesidades más elementales, especialmente en casos de extrema urgencia”<sup>3</sup>. Así mismo, recientemente, el Tribunal Superior de Antioquia ordenó la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento de la nacionalidad colombiana por nacimiento del hijo de un extranjero venezolano en condición migratoria irregular y en 2018 el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Distrito de Tunja hizo lo mismo en un caso muy similar.

Como se observa, los Estados se encuentran en la obligación de reforzar las medidas para conceder la nacionalidad a los niños y niñas nacidos en su territorio, en situaciones en las que de otro modo serían apátridas. Aunque la competencia para definir las reglas de otorgamiento de la nacionalidad es potestad de los Estados, estos no pueden establecer criterios arbitrarios o discriminatorios, pues la nacionalidad es un atributo necesario para constituir la personalidad jurídica de una persona.

#### 4.3. La adquisición de la nacionalidad venezolana

De acuerdo con el artículo 32 de la Constitución de la República de Venezuela, la nacionalidad venezolana por nacimiento es un derecho de todas las personas nacidas en el territorio de ese país. Igualmente, este se extiende a quienes hayan nacido en territorio extranjero, dependiendo del tipo de nacionalidad de la madre y del padre, así:

1. Si tanto madre como padre son venezolanos por nacimiento, la persona adquiere la nacionalidad automáticamente y para ello le corresponde llevar a cabo el proceso que conduzca a la expedición del documento probatorio de la nacionalidad frente a las autoridades consulares correspondientes.
2. Si solo uno, madre o padre, es venezolano por nacimiento, la persona no adquiere la nacionalidad venezolana automáticamente, sino que puede adquirirla si establece su residencia en Venezuela o si oficialmente declara su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana.
3. En el caso de hijos e hijas de padre o madre venezolana por naturalización, los requisitos para poder acceder a la nacionalidad venezolana son el establecimiento de la residencia en Venezuela antes de cumplir los 18 años de edad y la declaración de voluntad de acogerse a la nacionalidad antes de cumplir los 25 años de edad.

El registro de la nacionalidad venezolana de aquellos niños y niñas nacidos en territorio extranjero, le corresponde a los funcionarios y funcionarias de las oficinas consulares de las embajadas de la República Bolivariana de Venezuela del país correspondiente (artículo 31 de la Ley Orgánica de Registro Civil).

Para ello, se exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Acta de nacimiento del recién nacido
- PASAPORTE DE MADRE O PADRE VENEZOLANOS
- Acta de nacimiento de madre o padre venezolanos
- Copia de documento de identidad de madre o padre venezolanos
- Copia de documento de identidad de dos testigos

Adicionalmente a los requisitos mencionados, existe una práctica consular para la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento, que implica la exigencia de otros documentos:

- Diligenciamiento de planillas para solicitar el Registro de Nacimiento
- Original del certificado de nacimiento expedida por la autoridad nacional correspondiente
- Certificado del Nacido Vivo, donde se identifique el nombre del Hospital o Clínica
- Copia de cédula de padre y madre
- COPIA DEL PASAPORTE DE PADRE Y MADRE
- Copia de la partida de nacimiento de padre y madre
- COPIA DE LA VISA Y LA CÉDULA DE EXTRANJERÍA COLOMBIANA

<sup>3</sup> Corte Constitucional Sentencia T 421 de 2017

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible identificar al menos tres barreras para la garantía del derecho de nacionalidad para los hijos e hijas de migrantes venezolanos en Colombia:

1. Solamente podría tramitarse su solicitud para aquellos niños y niñas cuyo padre y madre sean venezolanos por nacimiento ante las autoridades consulares correspondientes, sin necesidad de residir en Venezuela un tiempo determinado. De tratarse de progenitores que no tienen la nacionalidad venezolana por nacimiento, es indispensable que retornen en algún momento a dicho país.
2. Es necesario que sus progenitores cuenten con ciertos documentos de identidad como el pasaporte, la visa o la cédula de ciudadanía, lo que supone contar con una situación migratoria regular, acreditar los requisitos para que estos les sean expedidos y además, tener los recursos económicos para su obtención.
3. Desde el 23 de enero de este año no se están ejerciendo funciones consulares por parte del Estado venezolano dentro del territorio colombiano, ni de los consulados colombianos en Caracas.

Dichos obstáculos resultan en la imposibilidad de la inscripción en el registro de la nacionalidad venezolana de los hijos e hijas de migrantes del vecino país nacidos en territorio colombiano.

#### **4.4. La adquisición de la nacionalidad colombiana**

De acuerdo con el artículo 96 de la Constitución Política, la nacionalidad colombiana se adquiere por nacimiento o por adopción. Por nacimiento serán nacionales: (i) las y los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos o hijas de extranjeros, su padre o madre estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento; (ii) los hijos o hijas de padre o madre colombianos, que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaran en la República.

Por adopción, serán nacionales colombianos: (i) los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización; (ii) los latinoamericanos y del Caribe por nacimiento, domiciliados en Colombia que con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieron; y (iii) los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad y según tratados públicos que para el efecto se celebren y sean debidamente perfeccionados.

La Ley 43 de 1993 establece las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana. El artículo 2° de esta norma, que determina los requisitos de la adquisición de la nacionalidad colombiana por

nacimiento, reitera lo establecido por la Constitución en la materia y además indica que “por domicilio se entiende la residencia en Colombia acompañada del ánimo de permanecer en el territorio nacional de acuerdo con las normas pertinentes del Código Civil”.

El domicilio es regulado por el Código Civil colombiano a través de varias disposiciones. Según el artículo 76, el domicilio consiste en “la residencia acompañada, real o presuntivamente del ánimo de permanecer en ella”. El artículo 78 establece que el lugar del domicilio es “el lugar donde un individuo está de asiento, o donde ejerce habitualmente su profesión u oficio”. No obstante, esta norma no hace referencia expresa sobre el sentido de la residencia, por lo cual podría interpretarse que se refiere al significado simple de la palabra.

Sobre el ánimo de permanencia, determina que se puede presumir “por el hecho de abrir en él tienda, botica, fábrica, taller, posada, escuela y otro establecimiento durable, para administrarlo en persona; por el hecho de aceptar en dicho lugar un empleo fijo de lo que regularmente se confieren por largo tiempo; y por otras circunstancias análogas”. Además, el mismo Código contempla que “la mera residencia hará las veces de domicilio civil respecto de las personas que no tuvieren domicilio civil en otra parte”.

Teniendo en cuenta que de acuerdo con la normatividad interna, para que los hijos o hijas de extranjeros sean nacionales colombianos por nacimiento es indispensable que estos prueben el domicilio, la Registraduría Nacional del Estado Civil expidió la Circular 168 de 2017 en la que especifica los tipos de visas que son aceptados para ello. En términos generales, este acto determina que se podrá presumir domicilio, cuando la persona extranjera sea titular de Visa de Migrante (tipo “M”) o Visa de Residente (tipo “R”).

Así mismo, indica que en los casos en que no se acredite contar con estos documentos, los niños y niñas deberán ser registrados con una nota que indique que su inscripción no es válida para demostrar nacionalidad, y que en los eventos en los que se advierta que existe un riesgo de apatridia, la Registraduría Nacional del Servicio Civil deberá iniciar un proceso de verificación de las condiciones particulares del mismo, para determinar si en efecto, se materializaría la apatridia del niño o niña en cuestión. La duración de este trámite supera los 3 meses, luego del cual, es indispensable que se emita un concepto positivo por parte de dicha entidad para que sea inscrita la nacionalidad colombiana del menor de edad pero por adopción, no por nacimiento, acorde con lo dispuesto en el tercer inciso del artículo 5° de la Ley 43 de 1993.

Lo anterior implica, por un lado, que quienes se encuentren en situación migratoria irregular, no pueden probar el domicilio y, por tanto, sus hijos e hijas nacidas en este país no serán registrados como nacionales colombianos por nacimiento. Por otro,

que quienes han regularizado su situación migratoria a través de otras fórmulas como por ejemplo, el Permiso Especial de Permanencia (PEP), no pueden probar el domicilio y, en consecuencia, a sus hijos e hijas tampoco les será reconocido su derecho a la nacionalidad de Colombia.

Es importante indicar que el artículo 5° de la Ley 43 de 1993 que regula los requisitos referentes a la nacionalidad por adopción establece en su primer párrafo que “Los hijos de extranjeros nacidos en el territorio colombiano a los cuales ningún Estado les reconozca la nacionalidad, la prueba de la nacionalidad es el registro civil de nacimiento sin exigencia del domicilio. Sin embargo, es necesario que los padres extranjeros acrediten a través de certificación de la misión diplomática de su país de origen que dicho país no concede la nacionalidad de los padres al niño por consanguinidad”.

Como se expuso previamente, es imposible que las y los venezolanos en situación migratoria irregular e incluso en algunas modalidades de regularidad, puedan aportar la certificación a la que hace referencia esta disposición, ya que no cuentan con los requisitos para hacer la solicitud de inscripción de la nacionalidad venezolana de sus hijos e hijas nacidos en territorio extranjero por no contar con pasaporte, visa y cédula de extranjería colombiana; y porque las oficinas consulares de Venezuela no se encuentran en funcionamiento. Es decir, que aunque se podría creer que correspondería la aplicación de la norma citada previamente para que se les otorgue la nacionalidad colombiana por adopción, ello no es posible.

Al respecto, no hay que perder de vista que la norma faculta al Gobierno nacional, a través de la Cancillería, a la inscripción de la nacionalidad pero por adopción, no por nacimiento, y estos niños y

niñas han nacido en territorio colombiano, es decir, que no sería posible, en aplicación de la ley, que la Registraduría Nacional les otorgara la nacionalidad por nacimiento.

**5. PROPUESTA NORMATIVA**

De acuerdo con el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos realizado por el Gobierno nacional entre el 6 de abril y el 8 de junio de 2018, 8.209 mujeres venezolanas en situación irregular se encontraban en gestación y 7.496 en lactancia. Recientemente el Gobierno nacional ha asegurado que aproximadamente 20.000 niños y niñas de progenitores extranjeros venezolanos se encuentran en riesgo de apatridia en Colombia.

Ante esta grave situación, la Defensoría del Pueblo presentó un proyecto de ley que introduce una presunción excepcional sobre la residencia y ánimo de permanencia en Colombia de las personas venezolanas en situación migratoria regular o irregular, o solicitantes de refugio, cuyos hijos e hijas hayan nacido en territorio colombiano desde el 1° de enero de 2015 y hasta 2 años después de la promulgación de la ley. Lo anterior, con el propósito de acreditar el domicilio, requisito para los extranjeros que deseen inscribir a sus hijos e hijas nacidos en territorio colombiano como nacionales colombianos por nacimiento, de acuerdo con el artículo 96 de la Constitución Política.

Esta presunción se incluye en un párrafo al artículo 2° de la Ley 43 de 1993 que es la que regula la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se propone el siguiente texto para el primer debate de la iniciativa legislativa en la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes:

| Texto aprobado en Plenaria del Senado de la República   | Texto propuesto para Primer Debate de la Cámara de Representantes   | Observaciones     |
|---|---|-------------------|
| “Por medio del cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia”.  | “Por medio del cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia”.  | Sin observaciones |
| Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 2° de la Ley 43 de 1993, así:<br>De la nacionalidad colombiana por nacimiento.<br>Artículo 2°. De los requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por nacimiento.<br>Son naturales de Colombia los nacidos dentro de los límites del territorio nacional tal como quedó señalado en el artículo 101 de la Constitución Política, o en aquellos lugares del exterior asimilados al territorio nacional según lo dispuesto en Tratados Internacionales o la costumbre internacional | Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 2° de la Ley 43 de 1993, así:<br>De la nacionalidad colombiana por nacimiento.<br>Artículo 2°. De los requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por nacimiento.<br>Son naturales de Colombia los nacidos dentro de los límites del territorio nacional tal como quedó señalado en el artículo 101 de la Constitución Política, o en aquellos lugares del exterior asimilados al territorio nacional según lo dispuesto en Tratados Internacionales o la costumbre internacional | Sin observaciones |

| Texto aprobado en Plenaria del Senado de la República   | Texto propuesto para Primer Debate de la Cámara de Representantes   | Observaciones            |
|---|---|--------------------------|
| <p>Para los hijos nacidos en el exterior, la nacionalidad colombiana del padre o de la madre se define a la luz del principio de la doble nacionalidad según el cual, “la calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad”.</p> <p>Por domicilio se entiende la residencia en Colombia acompañada del ánimo de permanecer en el territorio nacional, de acuerdo con las normas pertinentes del Código Civil.</p> <p>Parágrafo. Excepcionalmente se presumirá la residencia y ánimo de permanencia en Colombia de las personas venezolanas en situación migratoria regular o irregular, o solicitantes de refugio cuyos hijos e hijas hayan nacido en territorio colombiano desde el 1° de enero de 2015 y hasta 2 años después de la promulgación de esta ley.</p> | <p>Para los hijos nacidos en el exterior, la nacionalidad colombiana del padre o de la madre se define a la luz del principio de la doble nacionalidad según el cual, “la calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad”.</p> <p>Por domicilio se entiende la residencia en Colombia acompañada del ánimo de permanecer en el territorio nacional, de acuerdo con las normas pertinentes del Código Civil.</p> <p>Parágrafo. Excepcionalmente se presumirá la residencia y ánimo de permanencia en Colombia de las personas venezolanas en situación migratoria regular o irregular, o solicitantes de refugio cuyos hijos e hijas hayan nacido en territorio colombiano desde el 1° de enero de 2015 y hasta 2 años después de la promulgación de esta ley.</p> |                          |
| <p><b>Artículo 2°.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y hasta dos años después de su entrada en vigencia, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>  | <p><b>Artículo 2°.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y hasta dos años después de su entrada en vigencia, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>  | <p>Sin observaciones</p> |

**Proposición**

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir **Ponencia Positiva** al Proyecto de ley número 402 de 2019 Cámara, 251 de 2019 Senado, *por medio del cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia* y, en consecuencia, solicitarle a la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes **dar Primer Debate**.

Del honorable Representante,



GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ  
Ponente Único  
Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 402 DE 2019 CÁMARA, 251 DE 2019 SENADO**

*por medio del cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia.*

Artículo 1°. Adiciónese un parágrafo al artículo 2° de la Ley 43 de 1993, así:

**De la nacionalidad colombiana por nacimiento**

Artículo 2°. De los requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por nacimiento.

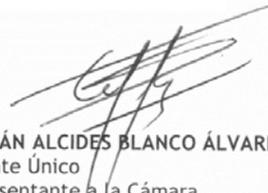
Son naturales de Colombia los nacidos dentro de los límites del territorio nacional tal como quedó señalado en el artículo 101 de la Constitución Política, o en aquellos lugares del exterior asimilados al territorio nacional según lo dispuesto en Tratados Internacionales o la costumbre internacional.

Para los hijos nacidos en el exterior, la nacionalidad colombiana del padre o de la madre se define a la luz del principio de la doble nacionalidad según el cual, “la calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad”.

Por domicilio se entiende la residencia en Colombia acompañada del ánimo de permanecer en el territorio nacional, de acuerdo con las normas pertinentes del Código Civil.

Parágrafo. Excepcionalmente se presumirá la residencia y ánimo de permanencia en Colombia de las personas venezolanas en situación migratoria regular o irregular, o solicitantes de refugio, cuyos hijos e hijas hayan nacido en territorio colombiano desde el 1° de enero de 2015 y hasta 2 años después de la promulgación de esta ley.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y hasta dos años después de su entrada en vigencia, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ  
Ponente Único  
Representante a la Cámara

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA  
SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 212 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., julio de 2019

Presidente

EMETERIO MONTES DE CASTRO

Comisión Sexta - Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de ley número 212 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación recibida por la mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992; atentamente nos permitimos someter a consideración de la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, el informe de ponencia positiva para segundo debate al **Proyecto de ley número 212 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.**

Para efectos de la presente ponencia, se indican a continuación:

- I. Introducción
- II. Trámite del proyecto
- III. Objeto
- IV. Exposición de motivos
- V. Marco jurídico
- VI. Impacto fiscal
- VII. Texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta Constitucional de la honorable Cámara de Representantes
- VIII. Pliego de modificaciones
- IX. Proposición
- X. Texto propuesto para segundo debate

**I. INTRODUCCIÓN**

La presente ponencia tiene como propósito estudiar el proyecto de ley a debatir en la Comisión Sexta Constitucional. Este proyecto busca modificar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 “por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, con el propósito de asegurar la financiación de las Universidades Públicas que actualmente cuentan con un déficit acumulado en funcionamiento e inversión de aproximadamente 18 billones de pesos. Por tal razón, un análisis sobre esta problemática es determinante para el desarrollo del debate.

La Constitución Política de Colombia establece en el artículo 67, que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, toda vez que con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los bienes y valores de la cultura. También señala que la educación formará al colombiano en el respeto a los Derechos Humanos, la paz, la democracia, y en la práctica del trabajo y la recreación para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

Dentro de este marco constitucional de la educación, le corresponde al Estado la tarea de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. En Colombia, la Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado.

Es de conocimiento público que, la falta de recursos y la baja financiación por parte del Gobierno nacional para el funcionamiento e inversión de las Instituciones de Educación Superior pública, han hecho que varios actores como lo son estudiantes, rectores y representantes del sector salieran a las calles a exigir al Gobierno nacional un aumento en el presupuesto para la educación superior. Ejemplo de ello fueron las marchas que tuvieron lugar el pasado 10 de octubre de 2018; donde se llevaron a cabo marchas estudiantiles en diferentes ciudades del país, teniendo como epicentro la ciudad de Bogotá, en las cuales salieron a protestar estudiantes tanto de universidades públicas como privadas al igual que maestros y rectores, exigiendo un aumento en el presupuesto de la educación superior y especialmente en lo destinado para las universidades públicas.

Tras las masivas marchas, el Gobierno nacional logró acordar con los líderes estudiantiles y demás actores del sector una reasignación de recursos para el sector educativo, cuyo principal punto del acuerdo consistió en incrementar las transferencias del Estado hacia las universidades oficiales.

No obstante, si bien el Gobierno nacional logró acordar la asignación de un número mayor recursos para la educación superior, dicha medida no resuelve de manera estructural la problemática que atraviesan las diferentes instituciones de educación superior, caso particular el de las universidades públicas donde se evidencia que la Ley 30 de 1992 estableció que las transferencias de la Nación a los presupuestos de las universidades públicas se ajustan año a año con base al IPC; mientras que los gastos de funcionamiento e inversión de las mismas aumentan en promedio un 10,69%, es decir, entre 5 y 6 puntos porcentuales por encima del IPC<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> <https://www.utp.edu.co/cms-utp/data/bin/UTP/web/uploads/media/comunicaciones/documentos/Situacion-de-las-universidades-estatales.pdf>

Asimismo, la evidencia de que, según el comportamiento de las transferencias de la Nación a los presupuestos de las Universidades Estatales en comparación con el aumento de cobertura estudiantil, se halla que mientras los estudiantes matriculados en las 32 universidades pasaron de ser 159.218 en el año 1993 a 560.000 en 2015, el aporte anual del Estado promedio por estudiante pasó de \$10.825.890 a \$4.894.156 en el mismo período. Un desbalance evidente entre el aumento de los estudiantes matriculados y una disminución de los aportes recibidos.

Por esta y muchas más razones, a continuación los ponentes ponen a disposición de los honorables congresistas el estudio y análisis de la propuesta de modificar lo contemplado en el artículo 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior en Colombia, el cual está integrado por todas las Universidades estatales u oficiales con el fin de optimizar los recursos humanos, físicos, técnicos y financieros; crear condiciones de evaluación que permitan el mejoramiento de la calidad de la educación nacional, fomentar la cooperación entre estas Instituciones y garantizar el financiamiento del sistema.

## II. TRÁMITE DEL PROYECTO

Ante la actual y compleja situación que atraviesan las Universidades Públicas del país que no disponen de una financiación significativa para su funcionamiento e inversión, el honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras y otros honorables Representantes más, decidieron presentar el proyecto de ley “por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”.

El proyecto se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 882 de 2018, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional permanente designó a los honorables Representantes Aquileo Medina Arteaga (coordinador ponente), León Fredy Muñoz, Adriana Gómez Millán y Oswaldo Arcos Benavides, para rendir ponencia del proyecto y efectuar el primer debate en dicha Comisión.

Los honorables representantes designados como ponentes del presente proyecto de ley solicitaron mediante Proposición 037 a la mesa directiva de la Comisión Sexta de la Cámara llevar a cabo una Audiencia Pública donde se citaran a los diferentes actores del sector educativo como lo son las instituciones de Educación Superior Públicas, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Hacienda, los representantes estudiantiles, profesores, rectores y directivos del sector con el fin de escuchar las diferentes posturas que se tenían en relación a los problemas de la financiación en el sistema educativo con el fin de enriquecer el debate y robustecer el proyecto de ley; dicha proposición fue aprobada el 26 de marzo de 2019 y la audiencia pública se llevó a cabo el día miércoles 10 de abril del presente año.

Posteriormente, el 10 de junio de 2019 se aprobó en primer debate el proyecto de ley de forma unánime,

y se incluyeron dos (2) modificaciones realizadas por proposición y avaladas por los ponentes.

## III. OBJETO

El objeto del presente proyecto de ley es el de modificar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 “por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior” con el fin de dotar de recursos constantes y suficientes a las Instituciones de Educación Superior Públicas, quienes cuentan con un déficit histórico acumulado en materia funcionamiento e inversión para así ofrecerles garantías en la gestión de recursos para el cumplimiento de su misión y ampliación de cobertura con calidad.

## IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Disposiciones generales

Tal como se mencionó en el acápite introductorio del presente documento, la presente ponencia tiene como finalidad modificar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 “por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, con el propósito de asegurar la financiación de las Instituciones de Educación Superior Públicas (IES), especialmente el de las Universidades Públicas que actualmente cuentan con un déficit acumulado en funcionamiento e inversión de aproximadamente 18 billones de pesos.

### 2. La importancia de la Educación Superior

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el primer párrafo del artículo 26, señala que: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.

En el párrafo 2° del mismo artículo, se amplía el alcance de la enseñanza en una sociedad, especificando que: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”<sup>2</sup>.

En efecto, la Educación además de constituir un derecho, es muestra de la capacidad de creación y aprendizaje propia de las personas, trae consigo unas bondades incuestionables en el desarrollo del ser humano, de los grupos sociales y por ende de las naciones. Lo anterior es ratificado por la siguiente afirmación originada en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, la cual expresa en un

<sup>2</sup> Tomado de Revista “Claves para el Debate Público, Universidad Pública Desfinanciada. Bogotá, Colombia, septiembre de 2009, número 29.

alto grado, el propósito y la necesidad urgente de invertir en la Educación Superior Pública<sup>3</sup>.

Dentro del marco establecido por la Constitución Política en el artículo 67 se establece: “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los Derechos Humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Es por ello que le corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.

Como puede observarse es deber y obligación del estado otorgar educación en todos los niveles, especialmente cuando el verdadero desarrollo integral de la persona depende de la Educación Superior, con lo cual se garantizaría la oportunidad de inclusión social y económica en un país productivo como el nuestro.

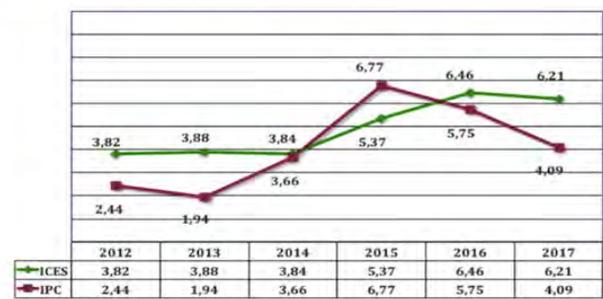
La verdadera oportunidad para la juventud de nuestra nación es y será siempre la educación, es por ello que debemos abrir los horizontes y brindar una verdadera oportunidad de crecimiento y desarrollo personal que les permita alcanzar, los sueños y metas de su proyecto vida.

Actualmente la Ley 30 de 1992 “por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior” ha presentado diversas problemáticas en materia de financiación tanto de las Universidades públicas como de las Instituciones de Educación superior en General, que corresponden esencialmente a que los recursos dispuestos no corresponden a la dinámica de crecimiento de la cobertura y de las nuevas y mayores exigencias que la Educación Superior demanda, esto más aun cuando el artículo 86 establece que las transferencias de la Nación a

las Universidades, desde su entrada en vigencia en 1993, se incrementan en pesos constantes.

En este sentido, se debe traer a colación un estudio realizado por el Sistema Universitario Estatal (SUE) conformado por 32 rectores de las universidades públicas con la firma Cifras & Conceptos, en la cual señalan que los gastos de funcionamiento e inversión de las universidades en los últimos años, se incrementaron en promedio 10.69% es decir, alrededor de 5 puntos porcentuales por encima del promedio del Índice de precios al consumidor (IPC) en ese mismo periodo<sup>4</sup>.

Ilustración 4. Comparación IPC e Índice de Costos de la Educación Superior (ICES)



Fuente: DANE. Cálculos con base en información corte 2017

Adicionalmente es de señalar que la Ley 30 de 1992 como estableció que las transferencias de la Nación a los presupuestos de las universidades públicas se ajustan año a año con base al IPC; mientras que los gastos de funcionamiento e inversión de las mismas aumentan en promedio un 10,69%, es decir, entre 5 y 6 puntos porcentuales por encima del IPC.

El problema con este modelo de financiación es que no contempla los aumentos en cobertura por parte de las instituciones de educación superior. Ejemplo de ello es que entre 1993 y 2016, la matrícula ha crecido en 284% mientras que los aportes de la Nación han aumentado en 70,3%. Mientras que en 1993 el Estado aportaba \$10 millones de pesos por estudiante, para 2016 su aporte se redujo a \$4,7 millones, estas cifras detonan el actual déficit que tienen las universidades públicas por un aproximado a los 18 billones de pesos.

Mientras los recursos para funcionamiento decrecen el número de estudiantes matriculados en pregrado pasó de 159.218 en 1993 a 611.800 en 2016, es decir, que creció casi 4 veces y la cobertura se amplió entre el 2010 y el 2016 del 37.1% al 51.5%, lo anterior según cifras de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN).

En efecto el aporte a las universidades públicas pasó de \$1.72 billones en 1993, cuando entro en vigencia la Ley 30 de 1992 y en 2016 fue de \$2.93 billones con asimetría entre el crecimiento de dicho aporte y la ampliación de la cobertura, mientras en 1992 por cada estudiante el aporte era de \$10.825.890 en 2016 fue de tan solo \$4.785.338, menos de la mitad.

Efectivamente los compromisos y gastos de las universidades públicas no son los mismos de hace

<sup>3</sup> [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-341914\\_archivo\\_pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-341914_archivo_pdf)

<sup>4</sup> Sistema Universitario Estatal (SUE). Informe Presidencia. Julio 2016-julio2018.

25 años, pues las universidades han evolucionado producto de su naturaleza y misión, atendiendo principalmente a las metas establecidas por el Ministerio de Educación Nacional para este sector y a los referentes nacionales e internacionales. Si revisamos cómo ha sido el comportamiento de las transferencias de la Nación a los presupuestos de las Universidades Estatales en comparación con el aumento de cobertura estudiantil, encontramos que mientras los estudiantes matriculados en las 32 universidades pasaron de ser 159.218 en el año 1993 a 560.000 en 2015, el aporte anual del Estado promedio por estudiante pasó de \$10.825.890 a \$4.894.156 en el mismo período<sup>5</sup>.



Fuente: Comisión Vicerrectores Administrativos y Financieros del SUE.

Adicionalmente, no se puede dejar de mencionar, que entre los aspectos que más presionan el presupuesto, se encuentra el sistema de remuneración establecido para los docentes de las universidades públicas en el Decreto 1279 de 2002, que contempla incentivos sin límite de crecimiento anual, en términos de salario y bonificaciones por productividad académica, investigación, cualificación docente, entre otros; el cual está incrementando la nómina docente en más de tres puntos porcentuales (3%) por encima del IPC. Esta reglamentación expedida por el Gobierno Central con el objeto de impulsar los indicadores en educación superior y el acercamiento a los estándares internacionales, no estuvo acompañada de la respectiva financiación y han sido las Universidades Públicas quienes han venido asumiendo los costos de su aplicación.

En este sentido, también es de resaltar que otro de los desajustes estructurales y no menos importante, es el referido a la financiación de las Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias (ITTU), quienes invierten buena parte de su tiempo que debería estar dedicado a su quehacer académico, a sortear toda clase de obstáculos en las instancias gubernamentales en procura de obtener recursos de la nación que contribuyan a disminuir los altos niveles históricos de desfinanciación de sus instituciones, y en paralelo, buscar reducir la brecha de desigualdad en las transferencias de la nación que hoy reciben las 32 universidades públicas respecto de las ITTU públicas oficiales.

De tiempo atrás, no solo las Universidades Públicas sino las Instituciones Técnicas, Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas que no son Universidades de conformidad con la Ley 30 de 1992 han venido reclamando tanto del Congreso Nacional como del Gobierno nacional su atención respecto de la falta de recursos que tienen para su funcionamiento, donde podemos identificar que aquellas ha venido siendo compleja y difícil la situación de las IES públicas sin el carácter académico de universidad, puesto que no disponen en la actualidad de una financiación significativa por parte de la Nación, lo que resulta en una complejidad en materia de sostenibilidad académica, financiera y administrativa por la falta de equidad en la distribución de los recursos del Estado. Lo anterior, en contravía de las intenciones de acreditación voluntaria.

Como consecuencia de todo lo anteriormente señalado, y como evidencia de la falta de recursos y la baja financiación por parte del Gobierno nacional para el funcionamiento e inversión de las Instituciones de Educación Superior pública especialmente para las universidades públicas, resultó en la participación de varios actores como lo son estudiantes, rectores y representantes del sector en manifestaciones que tenían como objetivo exigirle al Gobierno nacional un aumento en el presupuesto para la educación superior.

Ejemplo de ello fueron las marchas que tuvieron lugar el pasado 10 de octubre de 2018; donde se llevaron a cabo marchas estudiantiles en diferentes ciudades del país, teniendo como epicentro la ciudad de Bogotá, en las cuales salieron a protestar estudiantes tanto de universidades públicas como privadas al igual que maestros y rectores, exigiendo un aumento en el presupuesto de la educación superior y especialmente en lo destinado para las universidades públicas.

No obstante, si bien el Gobierno nacional logró acordar la asignación de un número mayor recursos para la educación superior, dicha medida no termina resolviendo de manera estructural la problemática que atraviesan las diferentes instituciones de educación superior, aun cuando que en el Presupuesto General de la Nación 2019 recientemente aprobado por el Congreso, estableció en el artículo 132 que a la letra dice: “El Gobierno nacional al efectuar la asignación de los recursos para la educación superior, lo hará con criterios de equidad entre las Universidades Públicas y las Instituciones de Educación Superior de carácter público”.

Adicionalmente, resaltamos que una de las propuestas con mayor acogida dentro de los diferentes actores que participaron en la audiencia pública efectuada en el trámite de este proyecto, fue la de modificar de los artículos 86 y 87 las expresiones, “universidades nacionales, departamentales y municipales”; “universidades estatales y oficiales”; “universidades públicas” y “universidades estatales y oficiales e instituciones

<sup>5</sup> <https://www.utp.edu.co/cms-utp/data/bin/UTP/web/uploads/media/comunicaciones/documentos/Situacion-de-las-universidades-estatales.pdf>

universitarias” por el término Instituciones de Educación Superior Públicas, que es la forma como el Sistema de Educación Superior del país asimila a las 32 Universidades y a las 29 ITTU públicas; Así como el de suprimir en el Parágrafo del artículo 87 la referencia a “los sistemas que se crearon en desarrollo de los artículos 81 y 82 de la Ley 30 de 1992” por cuanto dichos artículos solo reconocieron en su momento a las Universidades, lo que significa en palabras de varios de los parlamentarios que contribuyeron a crear la Ley 30 en el año 1992, que haber excluido de la redacción final a las ITTU públicas, se trata de una equivocación.

Es por ello que se hace necesario atender las necesidades presupuestales que surgen de la evolución de las (IES) públicas del país y en especial de las universidades públicas donde se requiere la ampliación de cobertura y oferta de programas, lo que genera una mayor demanda de docentes y personal administrativo, recursos para dotación de aulas, laboratorios especializados, bibliotecas, auditorios, áreas deportivas e infraestructura, aspectos que sin duda alguna son necesarios para lograr para la prestación de los servicios de educación superior con calidad.

### 3. Sobre la regla fiscal para las IESP

El déficit de la educación superior se explica porque en términos reales los recursos para educación superior pública se han mantenido casi constantes desde 1993. Ante la necesidad de garantizar un nuevo modelo de financiamiento, se propone una regla fiscal que contenga los siguientes elementos, los cuales van a dar como resultado recursos suficientes para satisfacer las necesidades reales en el tiempo:

#### a) Crecimiento de la economía. PIB.

Se debe tener en cuenta el ritmo de la economía dado que esta determina, en parte, el recaudo tributario y por tanto el gasto público. En caso de que la economía decrezca, este valor se tomará como cero, evitando así un componente procíclico.

#### b) Cobertura

Una de las falencias del actual modelo de financiamiento es que no contempla los aumentos en cobertura de las instituciones de educación superior. Para cubrir dichos incrementos se tendrá en cuenta la diferencia porcentual de matriculados en la educación superior año a año en valor absoluto.

#### c) Índice de precios. Costos de la educación superior.

El sector educativo tiene un comportamiento diferenciado en su dinámica de costos, por lo que se actualizarán las transferencias de la Nación en base al índice de costos de educación superior. Esta medida busca garantizar un aumento real en las transferencias de la Nación para las instituciones educativas.

A continuación, se muestra la regla fiscal para la educación superior que empezaría a regir desde

la aprobación de la ley, generando una nueva apropiación de recursos para el año 2020.

#### Ecuación 1.

Apropiación IESP = Base presupuestal \* [1 + (PIB + ICES + Cobertura + 2%)]

#### Cuadro 1. Proyección de apropiación de recursos para educación superior pública

| Año  | Variación PIB | Variación ICES | Variación cobertura | 2% | Base presupuestal   | Factor de ajuste    |
|------|---------------|----------------|---------------------|----|---------------------|---------------------|
| 2019 | 3,2%          | 5,97%          | 5,76%               | 2% | \$3.260.329.882.087 |                     |
| 2020 | 3,4%          | 5,97%          | 5,76%               | 2% | \$3.812.231.279.349 | 16,93%              |
| 2021 | 2,67%         | 5,97%          | 5,76%               | 2% | \$4.465.181.781.251 | 17,13%              |
| 2022 | 2,67%         | 5,97%          | 5,76%               | 2% | \$5.197.372.367.114 | 16,40%              |
| 2023 | 2,67%         | 5,97%          | 5,76%               | 2% | \$6.049.625.938.157 | 16,40%              |
| 2024 | 2,67%         | 5,97%          | 5,76%               | 2% | \$7.041.630.155.883 | 16,40%              |
| 2025 | 2,67%         | 5,97%          | 5,76%               | 2% | \$8.196.301.020.778 | 16,40% <sup>6</sup> |

**Fuente:** Mesa económica para la representación estudiantil. Universidad del Tolima.

#### Cuadro 2. Proyección del promedio de la tasa de cobertura de las IESP

| Año  | Nivel de cobertura | Variación |
|------|--------------------|-----------|
| 2003 | 25,6               | 8,02%     |
| 2004 | 25,8               | 0,78%     |
| 2005 | 28,4               | 10,08%    |
| 2006 | 30                 | 5,63%     |
| 2007 | 31,6               | 5,33%     |
| 2008 | 34,1               | 7,91%     |
| 2009 | 35,7               | 4,69%     |
| 2010 | 37,1               | 3,92%     |
| 2011 | 40,8               | 9,97%     |
| 2012 | 42,4               | 3,92%     |
| 2013 | 45,5               | 7,31%     |
| 2014 | 47,8               | 5,05%     |
| 2015 | 48,9               | 2,30%     |

**Fuente:** Mesa económica para la representación estudiantil. Universidad del Tolima.

Como se observa, el incremento para educación superior oscilaría alrededor del 16,4% hasta el año 2025.

En la Ley 30 de 1992 se organiza el servicio público de la Educación superior. Específicamente, en los artículos 86 y 87 se establece el modelo financiero con el cual se financian las instituciones de educación superior públicas. Por esta razón es perfectamente admisible proponer la fórmula que modificaría el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, asunto que estaría acorde con los postulados constitucionales mencionados.

## V. MARCO JURÍDICO

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el primer parágrafo del artículo 26, señala que: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional

<sup>6</sup> Se utilizan promedios obtenidos revisando la información del Ministerio de Educación Nacional como la variación del ICES y cobertura.

habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.

La Constitución Política de Colombia establece en el artículo 67, que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, toda vez que con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los bienes y valores de la cultura. También señala que la educación formará al colombiano en el respeto a los Derechos Humanos, la paz, la democracia, y en la práctica del trabajo y la recreación para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

Dentro de este marco constitucional de la educación, le corresponde al Estado la tarea de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

Tal como se menciona en Sentencia T-423/13 el derecho a la educación fue establecido por el constituyente dentro de los derechos económicos, sociales y culturales, por tener un carácter prestacional, sin embargo, esta Corporación, lo ha catalogado, desde sus inicios, como un derecho fundamental al estar íntimamente relacionado con diversos principios constitucionales de carácter esencial para las personas, tales como su propio desarrollo y crecimiento individual, cultural, intelectual e incluso, físico.

*“La fundamentalidad del derecho a la educación se da en razón a varios argumentos como son: “i) su entidad como herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución debido a que potencia la igualdad material y de oportunidades; ii) constituye un instrumento que permite la proyección social del ser humano; iii) es un elemento dignificador de la persona humana; iv) representa un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico; v) es un instrumento para la construcción de equidad social, y vi) significa un valioso medio para el desarrollo de la comunidad en general.” En observancia de lo que se ha venido reseñando, el Estado debe adoptar todos los medios que estén a su alcance para realizar los fines que persigue tal derecho, pues, de no hacerlo, se amenazarían, además de aquel, todos aquellos con los que se encuentra íntimamente relacionado. Al ser el derecho a la educación un derecho fundamental en razón de la íntima relación que tiene con diversos derechos fundamentales de la esencia del individuo, se deben establecer, por parte del Estado y de la sociedad, diversas acciones afirmativas que conlleven su realización. (...) subrayado fuera del texto.*

Así las cosas, atendiendo a que Colombia requiere de logros importantes en cobertura, calidad, pertinencia, fomento a la investigación y mejoramiento de la eficiencia del sector educativo, todas ellas dimensiones de calidad en la Educación Superior, debemos fomentar una política acorde con las necesidades del sector, ajustándose a la realidad, dinámicas y necesidades del sistema de educación superior colombiano.

## VI. IMPACTO FISCAL

Para determinar la importancia en el estudio de impacto fiscal del proyecto de ley que decreta gasto público, es menester resaltar el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 el cual exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios se debe explicar cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo.

No obstante, es de señalar que de acuerdo a la Sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

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

*Al respecto, la Corte ha señalado que “el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a la voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley” (...) subrayado fuera del texto.*

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado a destinar los recursos necesarios para promover la educación, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera,

para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

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

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

*Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.*” (Resaltado fuera de texto).

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

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

*y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.”* (Sentencia C-315 de 2008).

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

Por lo anteriormente señalado, se concluye que el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los recursos requeridos para lograr el objetivo del presente proyecto de ley, sin que ello implique que la justificación del mismo y la planeación de tipo presupuestal y económica, se convierta en una traba dentro del trámite legislativo para la aprobación de la presente ley.

## VII. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

El siguiente es el texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Congreso de la República:

*por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 86.** Los presupuestos de las Instituciones de Educación Superior Públicas nacionales, departamentales y municipales, estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. La financiación de las Instituciones de Educación Superior Públicas debe garantizar un sistema de educación superior universal.

Las Instituciones de Educación Superior Públicas recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales. La base presupuestal será igual al monto aprobado que se destinará para las Instituciones de Educación Superior Públicas de la vigencia fiscal en curso.

**Parágrafo.** En todo caso la Nación y las entidades territoriales, podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el funcionamiento y/o inversión de universidades públicas Instituciones de Educación Superior Públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 87.** Con base en las definiciones del artículo 87A se establece la siguiente regla fiscal para el financiamiento de las Instituciones de Educación Superior Públicas:

Apropiación IESP = Base presupuestal \* [1 + ( $\Delta$ PIB + ICES + Cobertura + 2%)]

**Parágrafo.** El Consejo de Educación Superior, el Sistema Universitario Estatal, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñarán un mecanismo de distribución de recursos para las instituciones de educación superior públicas, teniendo en cuenta: número de matriculados, calidad, aumento de cobertura, reducción de deserción, y mejoras en materia de equidad de género e inclusión social.

Artículo 3°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, quedando así:

**Artículo 87A.** Para la cuantificación de la regla fiscal se definen los siguientes criterios:

- 1. Crecimiento PIB ( $\Delta$ PIB):** Crecimiento del Producto Interno Bruto real para la vigencia fiscal anterior, calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- 2. Índice de costos de la Educación Superior (ICES):** La base presupuestal se ajustará anualmente de acuerdo al Índice de costos de la Educación Superior que realiza el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- 3. Cobertura:** Se tendrá en cuenta los incrementos de alumnos matriculados en las instituciones de educación superior. Esta brecha es la diferencia porcentual, entre la cobertura entre la vigencia en curso y la anterior.

Artículo 4°. *Saneamiento del desfinanciamiento.* El Consejo de Educación Superior, el Sistema Universitario Estatal, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirán un plan de pagos para el saneamiento del desfinanciamiento estructural de la educación superior pública.

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

## VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

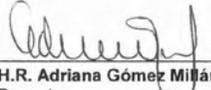
En el siguiente cuadro se pueden ver las modificaciones que proponemos:

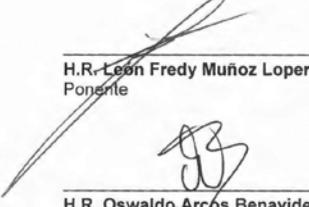
| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE   | TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE   | OBSERVACIONES  |
|---|---|--|
| <p><b>Artículo 1°.</b> Modifíquese el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 86.</b> Los presupuestos de las Instituciones de Educación Superior Públicas nacionales, departamentales y municipales, estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. La financiación de las Instituciones de Educación Superior Públicas debe garantizar un sistema de educación superior universal.</p> <p>Las Instituciones de Educación Superior Públicas recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales. La base presupuestal será igual al monto aprobado que se destinará para las Instituciones de Educación Superior Públicas de la vigencia fiscal en curso.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En todo caso la Nación y las entidades territoriales, podrán realizar de manera excepcional frente a situa-</p> | <p><b>Artículo 1°.</b> Modifíquese el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 86.</b> Los presupuestos de las Instituciones de Educación Superior Públicas nacionales, departamentales y municipales, estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. La financiación de las Instituciones de Educación Superior Públicas debe garantizar un sistema de educación superior universal.</p> <p>Las Instituciones de Educación Superior Públicas recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales. La base presupuestal será igual al monto aprobado que se destinará para las Instituciones de Educación Superior Públicas de la vigencia fiscal en curso.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En todo caso la Nación y las entidades territoriales, podrán realizar de manera excepcional frente a situa-</p> | <p>El artículo se mantiene igual. Se usa el mismo texto aprobado en primer debate como texto propuesto para segundo debate. Se mantiene sin ninguna modificación.</p> <p>En el debate de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes se aprobó la proposición que eliminaba la referencia a “universidades públicas”, dado que había un error de transcripción, por lo cual se unifica el texto a un lenguaje más plural e incluyente y se menciona de manera general “Instituciones de Educación Superior Públicas (IESP)”</p> |

| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE   | TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE   | OBSERVACIONES  |
|---|---|--|
| <p>ciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el funcionamiento y/o inversión de universidades públicas Instituciones de Educación Superior Públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo.</p>  | <p>ciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el funcionamiento y/o inversión de universidades públicas Instituciones de Educación Superior Públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo.</p>  |  |
| <p><b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 87.</b> Con base en las definiciones del artículo 87A se establece la siguiente regla fiscal para el financiamiento de las Instituciones de Educación Superior Públicas:<br/> Apropiación IESP = Base presupuestal * [1 + (ΔPIB + ICES + Cobertura + 2%)]</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Consejo de Educación Superior, el Sistema Universitario Estatal, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñarán un mecanismo de distribución de recursos para las instituciones de educación superior públicas, teniendo en cuenta: número de matriculados, calidad, aumento de cobertura, reducción de deserción, y mejoras en materia de equidad de género e inclusión social.</p> | <p><b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 87.</b> Con base en las definiciones del artículo 87A se establece la siguiente regla fiscal para el financiamiento de las Instituciones de Educación Superior Públicas:<br/> Apropiación IESP = Base presupuestal * [1 + (ΔPIB + ICES + Cobertura + 2%)]</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Consejo de Educación Superior, el Sistema Universitario Estatal, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñarán un mecanismo de distribución de recursos para las instituciones de educación superior públicas, teniendo en cuenta: número de matriculados, calidad, aumento de cobertura, reducción de deserción, y mejoras en materia de equidad de género e inclusión social.</p> | <p>El artículo se mantiene igual. Se usa el mismo texto aprobado en primer debate como texto propuesto para segundo debate. Se mantiene sin ninguna modificación.</p> <p>Para dar solución a los problemas de necesidades en aumento y recursos constantes para las IESP, se propone introducir una fórmula que dé cuenta de la realidad del sector.</p> <p>De tal modo se incluye:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>El PIB</b> como factor básico de crecimiento económico.</li> <li>2. <b>El (ICES)</b> índice de costos de la educación superior, puesto que el sector obedece a mecánicas económicas diferentes.</li> <li>3. <b>La cobertura</b>, pues es uno de los factores determinantes en la revisión de las necesidades reales de las IESP.</li> </ol> <p>De igual modo, es imperativo señalar, que la formula se presenta de manera simplificada y <b>NO se adicionaron valores diferentes</b> para no complicar la descripción de la formula, aunque la harían más precisa, en todo caso, se hacen explícitas para ponerlas a consideración de los demás congresistas:</p> <p><b>a) Brecha PIB.</b><br/> Para evitar un comportamiento pro cíclico del gasto público en educación superior, un componente fundamental de la regla fiscal será la brecha del producto en valores absolutos. Este componente garantiza que ante una contracción económica los recursos girados a las instituciones de educación superior mantengan los beneficios en materia de bienestar, inversión de infraestructura, salarios y otras medidas que garantizan el derecho a la educación. Este componente también podría fortalecer la demanda, con lo que se podría incentivar una reactivación económica en caso de desaceleración o recesión.</p> <p><b>b) Calidad</b><br/> Para fortalecer e incentivar la calidad, las instituciones de educación superior que acrediten por primera vez programas de alta calidad, tendrán un aumento único de al menos 20 puntos básicos en las transferencias giradas por la Nación por cada programa acreditado. Por cada programa renovado con alta calidad, las instituciones recibirán 10 puntos básicos adicionales de transferencias de la Nación.</p> |

| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE   | TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE   | OBSERVACIONES  |
|---|---|--|
|   |   | <p><b>c) Base presupuestal</b><br/>                     Dada la deuda histórica con la educación superior, la base presupuestal para el año 2020 debería ser por lo menos el 135% de los recursos apropiados en 2019 para la educación superior.</p>   |
| <p><b>Artículo 3°.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, quedando así:<br/> <b>Artículo 87A.</b> Para la cuantificación de la regla fiscal se definen los siguientes criterios:<br/> <b>1. Crecimiento PIB (ΔPIB):</b> Crecimiento del Producto Interno Bruto real para la vigencia fiscal anterior, calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.<br/> <b>2. Índice de costos de la Educación Superior (ICES):</b> La base presupuestal se ajustará anualmente de acuerdo al Índice de costos de la Educación Superior que realiza el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.<br/> <b>3. Cobertura:</b> Se tendrá en cuenta los incrementos de alumnos matriculados en las instituciones de educación superior. Esta brecha es la diferencia porcentual, entre la cobertura entre la vigencia en curso y la anterior.</p> | <p><b>Artículo 3°.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, quedando así:<br/> <b>Artículo 87A.</b> Para la cuantificación de la regla fiscal se definen los siguientes criterios:<br/> <b>1. Crecimiento PIB (ΔPIB):</b> Crecimiento del Producto Interno Bruto real para la vigencia fiscal anterior, calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.<br/> <b>2. Índice de costos de la Educación Superior (ICES):</b> La base presupuestal se ajustará anualmente de acuerdo al Índice de costos de la Educación Superior que realiza el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.<br/> <b>3. Cobertura:</b> Se tendrá en cuenta los incrementos de alumnos matriculados en las instituciones de educación superior. Esta brecha es la diferencia porcentual, entre la cobertura entre la vigencia en curso y la anterior.<br/> <u><b>Parágrafo. En caso que el crecimiento económico sea negativo, este valor se tomará como cero en la regla fiscal.</b></u></p> | <p>Se adiciona un párrafo en el cual se indica que si el PIB llegare a ser negativo, deberá tomarse este valor como cero.<br/>                     En el primer debate realizado en la Comisión Sexta Constitucional permanente se aprobó una proposición que buscaba eliminar la parte final del numeral 3, del artículo 87ª de la Ley 30 de 1992, el cual decía: “esta diferencia está en valor absoluto”, lo anterior con el fin de no premiar la deserción, pues en valores absolutos los números negativos se tomarían como positivos.<br/>                     No obstante, lo anterior, lo cual se encuentra acorde con el espíritu del proyecto de ley, de forma equivocada se eliminó el párrafo de este artículo el cual se incluye para el segundo debate.<br/>                     El párrafo indica que si el PIB es negativo, este valor se tomará como cero (0) con el fin de evitar que la inflación afecte el valor real y constante de los recursos de las Instituciones de Educación Superior Públicas.</p> |
| <p><b>Artículo 4°.</b> <i>Saneamiento del desfinanciamiento.</i> El Consejo de Educación Superior, el Sistema Universitario Estatal, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirán un plan de pagos para el saneamiento del desfinanciamiento estructural de la educación superior pública.</p>   | <p><b>Artículo 4°.</b> <i>Saneamiento del desfinanciamiento.</i> El Consejo de Educación Superior, el Sistema Universitario Estatal, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirán un plan de pagos para el saneamiento del desfinanciamiento estructural de la educación superior pública.</p>   | <p>El artículo se mantiene igual. Se usa el mismo texto aprobado en primer debate como texto propuesto para segundo debate.</p>  |
| <p><b>Artículo 5°.</b> <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>   | <p><b>Artículo 5°.</b> <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>   | <p>Se mantiene sin ninguna modificación.</p>   |

De los Congresistas,

De los congresistas,  
  
 H.R. Aquileo Medina Arteaga  
 Coordinador Ponente  
  
 H.R. Adriana Gómez Millán  
 Ponente

H.R. León Fredy Muñoz Lopera  
 Ponente  
  
 H.R. Oswaldo Arcos Benavides  
 Ponente

**IX. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a la plenaria de la honorable Cámara de

Representantes dar segundo debate, al **Proyecto de ley número 212 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones**, con las modificaciones propuestas.

De los Congresistas,

De los congresistas,  
  
 H.R. Aquileo Medina Arteaga  
 Coordinador Ponente

H.R. León Fredy Muñoz Lopera  
 Ponente

H.R. Adriana Gómez Millán  
 Ponente

H.R. Oswaldo Arcos Benavides  
 Ponente

**X. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA HONORABLE PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

En consecuencia, el siguiente es el texto propuesto para la ponencia de segundo debate:

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 212 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 86.** Los presupuestos de las Instituciones de Educación Superior Públicas, estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. La financiación de las Instituciones de Educación Superior Públicas debe garantizar un sistema de educación superior universal.

Las Instituciones de Educación Superior Públicas recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales. La base presupuestal será igual al monto aprobado que se destinará para las Instituciones de Educación Superior Públicas de la vigencia fiscal en curso.

**Parágrafo.** En todo caso la Nación y las entidades territoriales, podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el funcionamiento y/o inversión de universidades públicas. Instituciones de Educación Superior Públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 87.** Con base en las definiciones del artículo 87A se establece la siguiente regla fiscal para el financiamiento de las Instituciones de Educación Superior Públicas:

Apropiación IESP = Base presupuestal \* [1 + ( $\Delta$ PIB + ICES + Cobertura + 2%)]

**Parágrafo.** El Consejo de Educación Superior, el Sistema Universitario Estatal, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñarán un mecanismo de distribución de recursos para las instituciones de educación superior públicas, teniendo en cuenta: número de matriculados, calidad, aumento de cobertura, reducción de deserción, y mejoras en materia de equidad de género e inclusión social.

Artículo 3°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, quedando así:

**Artículo 87A.** Para la cuantificación de la regla fiscal se definen los siguientes criterios:

- 1. Crecimiento PIB ( $\Delta$ PIB):** Crecimiento del Producto Interno Bruto real para la vigencia fiscal anterior, calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- 2. Índice de costos de la Educación Superior (ICES):** La base presupuestal se ajustará anualmente de acuerdo al Índice de costos de la Educación Superior que realiza el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- 3. Cobertura:** Se tendrá en cuenta los incrementos de alumnos matriculados en las instituciones de educación superior. Esta brecha es la diferencia porcentual, entre la cobertura entre la vigencia fiscal en curso y la anterior.

**Parágrafo.** En caso de que el crecimiento económico sea negativo, este valor se tomará como cero en la regla fiscal.

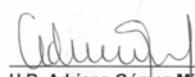
Artículo 4°. *Saneamiento del desfinanciamiento.* El Consejo de Educación Superior, el Sistema Universitario Estatal, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirán un plan de pagos para el saneamiento del desfinanciamiento estructural de la educación superior pública.

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

De los Congresistas,

De los Congresistas,  
  
 H.R. Aquileo Medina Arteaga  
 Coordinador Ponente

H.R. León Fredy Muñoz Lopera  
 Ponente

  
 H.R. Adriana Gómez Millán  
 Ponente

  
 H.R. Oswaldo Arcos Benavides  
 Ponente

COMISIÓN SEXTA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
 SUSTANCIACIÓN

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE**

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2019

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el pliego de modificaciones, texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del **Proyecto de ley número 212 de 2018 Cámara, por**

*medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.*

La ponencia fue firmada por los honorables Representantes *Aquileo Medina* (Ponente Coordinador), *Adriana Gómez Millán*, *León Fredy Muñoz*, *Oswaldo Arcos Benavides*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 331 / del 30 de julio de 2019, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

  
DIANA MARCELA MORALES ROJAS  
Secretaria General

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA DIEZ (10) DE JUNIO DE 2019 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 212 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 86.** Los presupuestos de las Instituciones de Educación Superior Públicas nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. La financiación de las Instituciones de Educación Superior Públicas debe garantizar un sistema de educación superior universal.

Las Instituciones de Educación Superior Públicas recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales. La base presupuestal será igual al monto aprobado que se destinará para las Instituciones de Educación Superior Públicas de la vigencia fiscal en curso.

**Parágrafo.** En todo caso la Nación y las entidades territoriales, podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el funcionamiento y/o inversión de universidades públicas Instituciones de Educación Superior Públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 87.** Con base en las definiciones del artículo 87A se establece la siguiente regla fiscal para el financiamiento de las Instituciones de Educación Superior Públicas:

Apropiación IESP = Base presupuestal \* [1 + ( $\Delta$ PIB + ICES + Cobertura + 2%)]

**Parágrafo.** El Consejo de Educación Superior, el Sistema Universitario Estatal, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñarán un mecanismo de distribución de recursos para las instituciones de educación superior públicas, teniendo en cuenta: número de matriculados, calidad, aumento de cobertura, reducción de deserción, y mejoras en materia de equidad de género e inclusión social.

**Artículo 3°.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, quedando así:

**Artículo 87A.** Para la cuantificación de la regla fiscal se definen los siguientes criterios:

- 1. Crecimiento PIB ( $\Delta$ PIB):** Crecimiento del Producto Interno Bruto real para la vigencia fiscal anterior, calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- 2. Índice de costos de la Educación Superior (ICES):** La base presupuestal se ajustará anualmente de acuerdo al Índice de costos de la Educación Superior que realiza el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- 3. Cobertura:** Se tendrán en cuenta los incrementos de alumnos matriculados en las instituciones de educación superior. Esta brecha es la diferencia porcentual, entre la cobertura entre la vigencia en curso y la anterior.

**Artículo 4°.** *Saneamiento del desfinanciamiento.* El Consejo de Educación Superior, el Sistema Universitario Estatal, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirán un plan de pagos para el saneamiento del desfinanciamiento estructural de la educación superior pública.

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

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

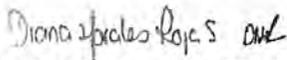
10 de junio de 2019

En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el **Proyecto de ley número 212 de 2018 Cámara**, *por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones* (Acta número 039 de 2019) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 4 de junio de 2019 según Acta número 038 de 2019; respectivamente, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

**MÓNICA MARÍA RAIGOZA MORALES**

Presidente

  
**DIANA MARCELA MORALES ROJAS**

Secretaria

\* \* \*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 351  
DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se adopta un sistema  
de información para el sector agropecuario.*

Bogotá, D. C, 20 de junio de 2019

Representante

**CARLOS ALEJANDRO CHACÓN CAMARGO**

Presidente

Cámara de Representantes

**Asunto: Remisión ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 351 de 2019 Cámara, por medio del cual se adopta un sistema de información para el sector agropecuario.**

Respetado Congresista:

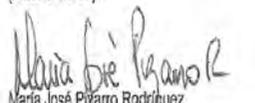
En nuestra condición de ponentes, para los fines pertinentes y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, por medio del presente documento remitimos ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de ley número 351 de 2019 Cámara, *por medio del cual se adopta un sistema de información para el sector agropecuario*, de conformidad con la designación hecha por la honorable Mesa Directiva de la comisión sexta constitucional permanente.

De los honorables Representantes,

  
Rodrigo Arturo Rojas Lara (Coordinador)  
Representante a la Cámara por Boyacá  
(Liberal)

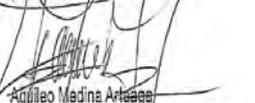
  
Ciro Antonio Rodríguez Pinzón  
Representante a la Cámara por Norte de  
Santander (Conservador)

  
Wílder Leal Pérez  
Representante a la Cámara por Boyacá  
(Alianza Verde)

  
María José Pizarro Rodríguez  
Representante a la Cámara por Bogotá  
(Coalición Decentes)

  
Martha Villalba Hodwalkler  
Representante a la Cámara por Atlántico  
(La U)

  
Esteban Quintero Cardona  
Representante a la Cámara por Antioquia  
(Centro Democrático)

  
Aquileo Medina Arteaga  
Representante a la Cámara por Tolima  
(Cambio Radical)

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
351 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se adopta un sistema de  
información para el sector agropecuario.*

**Introducción**

Este documento desarrolla la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 351 de Cámara y se encuentra dividido en siete partes: antecedentes, fundamentos jurídicos, exposición de motivos (e.i. objetivo, problemática por tratar y su justificación), razones de conveniencia (e.i. medida propuesta y su justificación), pliego de modificaciones, proposición y texto propuesto.

**1. Antecedentes**

El día 26 de marzo del año 2019, fue presentado el Proyecto de ley número 351 de Cámara por los honorables congresistas Alvaro Uribe Vélez y Óscar Darío Pérez. Para primer debate, la ponencia fue asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente a Rodrigo Rojas (coordinador), Esteban Quintero y Ciro Rodríguez.

Después de ser aprobado en primer debate, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente asignó como ponentes para segundo debate a un miembro de cada partido con presencia en la Comisión, de manera que los ponentes para segundo debate en Cámara son: Rodrigo Rojas (Coordinador), Esteban Quintero, Ciro Rodríguez, Martha Villalba, Aquileo Medina, Wílder Leal y María José Pizarro.

**2. Fundamentos jurídicos**

El propuesto proyecto de ley tiene fundamento legal en la Constitución Política de Colombia y particularmente en los siguientes artículos:

- “Artículo 64. 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.
- “Artículo 65. 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.
- “Artículo 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito

agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”.<sup>1</sup>

### 3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### a) Objetivo del Proyecto de Ley:

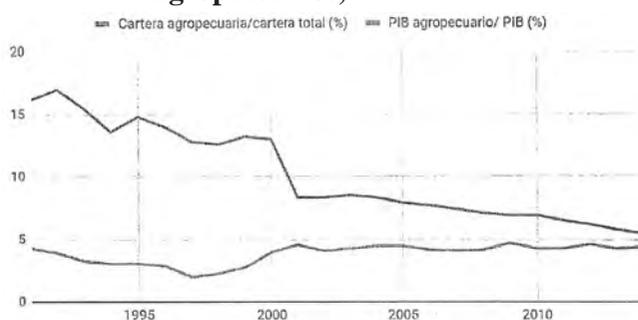
- Ayudar al sector agropecuario colombiano a contar con mejor información y así hacer sus labores más eficientes, además de facilitar el acceso a recursos financieros y mejores políticas públicas.

#### b) Problemática para tratar por el proyecto de ley:

- Fallo de mercado en sector agropecuario por precariedad de información:

Con datos de: Echavarría Soto, J., Viñamizar-Villegas, M. & McAllister Harker, D. (2018, Julio). Evolución del crédito agropecuario en Colombia. En Echavarría Soto, J., Villamizar-Villegas, M. & Restrepo-Tamayo, S. (Eds.). Superando barreras: el impacto del crédito en el sector agrario en Colombia. BID & Banco de la República, (pp. 3)

#### Proporción de cartera y proporción PIB agropecuarios, 1991-2014



Debido a la constante expansión de la frontera agraria y un Estado débil, con bajo control sobre gran parte del país rural, Colombia ha sufrido múltiples problemas relacionados con la información sobre el campo. La realidad es que el conocimiento sobre las más de 40 millones de hectáreas agrícolas del país es más bien precario<sup>2</sup>. En Colombia, los registros de propiedad de tierra están incompletos, con millones de hectáreas en formas de propiedad informal a través del país; además, los registros sobre el valor de la tierra son obsoletos, con la actualización del catastro rondando unos COP\$ 3 billones, ambas situaciones, entre otras (como la falta de datos sobre emergencias climáticas y biológicas), causan problemas fundamentales en los campos de la seguridad jurídica, las decisiones de inversión y el

acceso a fuentes de financiamiento diferentes a los recursos propios, además de vacíos para planeación e implementación de políticas públicas. Los problemas de información referenciados repercuten en la dificultad de acceso al crédito, pólizas de seguros y otros instrumentos financieros que podrían dinamizar el sector. Incluso, crean problemas en los mecanismos de fijación de precios, debido a la dependencia de estos hacia la información<sup>3</sup>.

En este mismo plano, es importante tener en cuenta que el crédito del sector agropecuario suele ser mucho menor como proporción de los créditos que el sector al total de la economía, así que una mejor información sobre el estado de las explotaciones agropecuarias y su propiedad juega un rol fundamental en el futuro del desarrollo económico del sector (ver gráfica sobre la proporción de carteras y PIB). De hecho, tan solo con una mejor Información sobre los derechos de propiedad se podría aumentar la producción agropecuaria en un tercio y duplicar el acceso a crédito del sector, gracias a que más demandantes de recursos financieros no propios podrían ofrecer un mejor colateral para la deuda reduciendo el riesgo sobre un crédito con el que se suele ser poco amigable<sup>4</sup>.

#### c) Justificación del problema:

- Información es un recurso valioso:

La información es un bien que suele no ser rival ni oponible y cuyo costo de producción tras ser establecido es cercano al costo marginal cero; por todo ello, suele ser un bien público. Este bien es usado para determinar cursos de acción que generen mayores excedentes que los obtenidos por aquellos sin acceso a este y, por ello, es esencial un mejor flujo de información para hacer un uso más eficiente de diversos recursos y formas de capital.

La información puede ser de más de un tipo: completa, imperfecta o perfecta. La información completa es aquella que se ve en mercados perfectamente competitivos, donde los intervinientes de una transferencia conocen toda la información relevante a la misma. Sin embargo, la información perfecta y completa es rara.

La información suele ser asimétrica, debido a su naturaleza incompleta y la limitada capacidad humana para comprender su entorno. La información asimétrica ocurre “cuando alguna información relevante al principio de la interacción [económica] no es revelada por lo menos a un partido. Algunas veces se sugiere que la asimetría de información es la fuente de incompletitud contractual”<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> *Gaceta del Congreso* (2019, marzo 29). Proyecto de ley número 351 de 2019. 28, 173. (pp. 15-6).

<sup>2</sup> Kalmanovitz, S. & López, E. (2007). Aspectos de la agricultura colombiana del siglo XX. En Robinson, J. & Urrutia, M. (Eds.). *Economía colombiana del siglo XX, un análisis cuantitativo*. Bogotá: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica; Ministerio de Agricultura y DANE (2016, octubre 24). *Censo Nacional Agropecuario 2014: Unidades de Producción No Agropecuaria (UPNA) y Actividades no Agropecuarias en las UPA*. (pp. 5).

<sup>3</sup> Tomek, W. G., & Kaiser, H. M. (2014). *Agricultural Product Prices*. Ithaca: Cornell University Press, (pp. 26, 53).

<sup>4</sup> *Dinero* (2017, agosto 2017). *Avanza titulación de predios para las familias campesinas colombianas*; DNP (2017, diciembre). *Propuesta financiación catastro multipropósito*.

<sup>5</sup> Bowles, S. (2006). *Microeconomics Behavior, Institutions, and Evolution*. Princeton: Princeton University Press & Russell Sage Foundation, (pp. 350).

Aunque suele ser un fenómeno ignorado, la asimetría de información es un generador de desigualdad económica muy importante, en cuanto permite a algunos actores trazar rutas de acción con mayor eficiencia que sus competidores. En parte, es por eso que la información puede ser de gran valor y quienes la poseen protegen su acceso a esta; este fallo de mercado genera dos problemáticas económicas que resaltan: el *riesgo moral* y la *selección adversa*.

En selección adversa, la falta de información de una de las partes de la interacción económica hace que la ventaja de quien tiene mayor información desequilibre los mecanismos de mercado, con tendencias hacia resultados no óptimos entre las partes. En cuanto al riesgo moral, una de las partes de la interacción económica carece de capacidad para controlar un agente y, por ello, este último puede desempeñarse de forma no óptima, porque quien supuestamente lo controla no tiene información sobre la ineficiencia. Con posibilidad de estar presentes los dos problemas simultáneamente<sup>6</sup>.

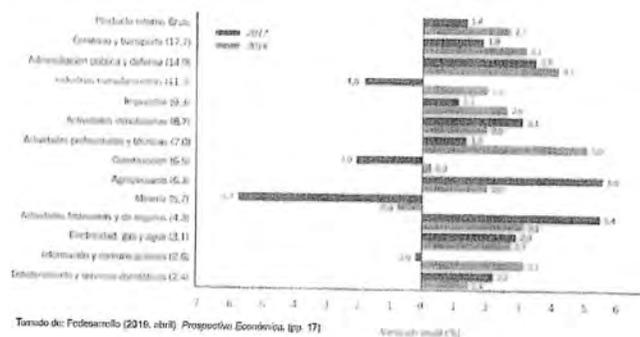
Por dichos problemas, el rol de la información en la planeación y ejecución de las políticas públicas, además de las decisiones de los privados, es central para todo gobierno contemporáneo. Así, en este contexto, como parte de un problema específico del sector agropecuario, es pertinente recalcar que “La información sobre la tierra, las personas y sus derechos es fundamental para una administración eficaz”<sup>7</sup>.

- El sector agropecuario cumple un rol central en la actividad económica nacional:

Las labores agropecuarias son esenciales para la civilización y los procesos de expansión de estas se encuentran íntimamente vinculados, con la agricultura como parte prominente del desarrollo humano desde la revolución neolítica hasta nuestros días<sup>8</sup>. En el caso colombiano, este sector también ha tenido un rol central, aunque la importancia de las labores agropecuarias en Colombia ha disminuido en los últimos años y su proporción como parte del PIB es escasa, pasando de 14% a mediados del primer decenio de este siglo a un poco menos de 6.5% en 2017, el sector ha crecido a una tasa muy superior a la del promedio general de la economía y es un importante generador de empleo que agrupa alrededor de un quinto de todos los

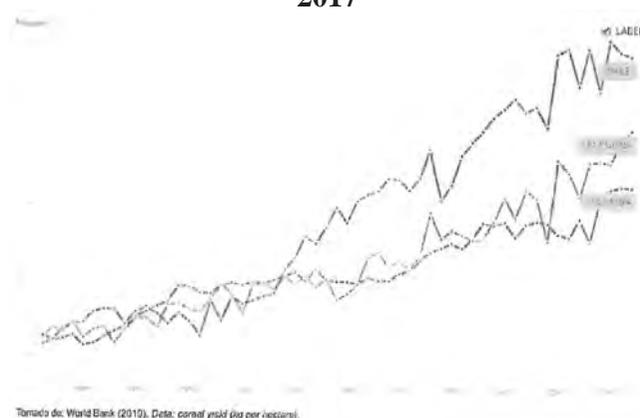
empleados del país y cuyo crecimiento también ha sido importante<sup>9</sup>.

### Crecimiento del PIB por sectores de actividad económica, 2017-2018



De esta manera, el sector agropecuario ha sido y sigue siendo esencial para el desarrollo del país, y el potencial agrícola que se tiene todavía es extenso, aunque comparaciones con los países más sofisticados de América Latina muestran que el trabajo necesario en este sector sigue siendo amplio y, por ejemplo, el precio de los alimentos sigue siendo comparativamente alto si se tiene en cuenta la proporción del ingreso dirigido a su consumo<sup>10</sup> y la productividad por hectárea es inferior a la de Chile y Argentina en productos agrícolas centrales (ver gráfica: miles de kg de cereal/hectárea). Hechos que fortalecen la necesidad de proteger el campo.

### Miles de kilos de cereales por hectárea, 1981-2017



#### 4. Razones de conveniencia.

##### a) Medida propuesta

- Fomentar una Plataforma Tecnológica de información para la Gestión de Riesgo Agropecuario.

##### b. Justificación de la medida:

- Fallo de mercado concretado en el bien público de la información hace necesario que

<sup>6</sup> Bowles, S. (2006). *Microeconomics Behavior, Institutions, and Evolution*. Princeton: Princeton University Press & Russell Sage Foundation, (pp. 238); Floridi, L. (2010). *Information: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, (pp. 80, 90, 94); Krugman, P. & Obstfeld, M. (2003). *International Economy: Theory and Policy*. Boston: Pearson Education. (pp. 685); Mankiw, G. (2012). Principios de economía. México: Cengage. (pp. 468); Strahllevitz, L. J. (2011). *Information and Exclusion*. New Haven: Yale University Press, (pp. 75-92).

<sup>7</sup> Dirección de Desarrollo Rural (2003). *Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural: 3. Qué es la tenencia de la tierra*. FAO. ISBN 92-5-304846-8.

<sup>8</sup> Rasmussen, R. K. (2010). *Agriculture in History*. Pasadena: Salem Press.

<sup>9</sup> Banco de la República (2018, marzo). *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*, (pp. 86); DANE (2018, febrero 28). *Principales Indicadores del mercado laboral*, (pp. 9); FAO & CAF (2006). *Colombia. Nota de Análisis sectorial: Agricultura y desarrollo rural*. VII. (pp. 5); Ministerio de Agricultura (2018, noviembre 22). *El sector agropecuario mantiene un crecimiento positivo con una variación de 2% en el primer trimestre de 2018*.

<sup>10</sup> FAO y OPS. 2017. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile (pp. 58).

el Estado cree mecanismos que contribuyan a solventar la falta de información sobre el sector agropecuario:

Uno de los fallos de mercado más conocidos desde la teoría económica neoclásica se encuentra en los bienes públicos, que por sus características de inoponibilidad y no rivalidad tienden a ser marginados del mercado. La información, con su tendencia a ser bien público, tiene pocas alternativas de ser explotada con facilidad, por ello suele haber una limitada provisión de ésta en casos como el evaluado y es poco probable que el mercado esté en capacidad de solucionarlo por sí solo. En este contexto, en lo referente al fallo de mercado la “teoría establece que [...] una intervención gubernamental que parezca distorsionar los incentivos en un mercado puede aumentar el bienestar al compensar las consecuencias de fallas del mercado en otros lugares”<sup>11</sup>, de manera que la intervención del Estado en la materia se justifica.

La economía ha desarrollado dos formas de luchar contra la problemática de la Información asimétrica: la señalización y el sondeo. La señalización es un

proceso de información derivada en la cual quien posee la información trata de revelarla de forma acertada con un costo considerable para sí. En el sondeo se incentiva a una de las partes a revelar la información a la otra. Este proyecto de ley busca facilitar el uso de una estrategia amplia de recolección de información, que pueden ser relacionada tanto al sondeo como a la señalización gracias a la diversidad de fuentes propuestas, para solventar la falta de información, causante sobre todo de problemas de selección adversa, en el sector agropecuario<sup>12</sup>.

De esta manera, la situación considerada con anterioridad hace patentes las problemáticas referentes a la carencia de información del sector agropecuario, que concretan un fallo de mercado que el Estado debe ayudar a solventar, como parte de la “mayor evolución y transformación [requerida por el sector agropecuario] a medida que la población mundial aumenta bruscamente, poniendo énfasis tanto en el suministro de alimentos como en el medio ambiente”<sup>13</sup>.

## 5. Pliego de modificaciones

| Texto propuesto en Primer debate  | Texto propuesto para segundo debate  | Justificación  |
|---|--|--|
| Artículo 1°. <i>Plataforma Tecnológica de Información para la Gestión de Riesgo Agropecuario</i> . Créase la Plataforma Tecnológica para la Gestión de Riesgo Agropecuario como un sistema que consolide la información generada por las diferentes entidades públicas que reconocen o generan información del sector agropecuario, que permita a los intermediarios financieros gestionar los riesgos asociados a dicho sector. El Gobierno nacional, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de esta ley, reglamentará lo referente a la entidad administradora de dicha plataforma, la información objeto de reporte, su ambiente tecnológico y de seguridad, y en general todas las condiciones que permitan un adecuado acceso a los usuarios a la misma, pudiendo acceder en las condiciones que se reglamenten, por parte de los operadores de información y de los gremios del sector agropecuario. | Artículo 1°. <i>Objetivo</i> . La presente ley busca fomentar una plataforma tecnológica de información para la gestión del riesgo agropecuario, que permita un manejo más eficiente de la información en el planteamiento de políticas públicas, opciones de inversión y el conocimiento académico del sector agrícola.<br>Artículo 2°. <i>De la plataforma tecnológica</i> . Institúyase una plataforma tecnológica, a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la gestión de riesgo agropecuario como un sistema que consolide la información generada por las diferentes entidades públicas que conocen o generan información del sector agropecuario.<br>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional reglamentará lo referente a la información objeto de reporte, su ambiente tecnológico y de seguridad, y en general todas las condiciones que permitan un adecuado acceso a los usuarios a la misma. | 1. Debido a la extensión del artículo y su densidad conceptual, se decidió dividirlo para mayor claridad.<br>2. El proyecto original carecía de objetivo específico, así que se decidió mejorar la comprensión elaborando un artículo específico de objetivo.<br>1. Debido a la extensión del artículo y su densidad conceptual, se decidió dividirlo para mayor claridad.<br>2. Se agregó que el responsable de la plataforma debe ser el Ministerio de Agricultura, quien tiene las mejores herramientas al respecto y concuerda con esta perspectiva. |
| Nuevo   | Artículo 3°. Del acceso a la plataforma. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural brindará asesoría y pedagogía a las secretarías de agricultura de los entes territoriales o quien haga sus veces sobre el uso y acceso al Sistema, además ejecutará campañas de información para pequeños y medianos productores agropecuarios.   | Los ponentes, en concordancia con el Ministerio, consideran importante aclarar que la plataforma debe tener el mayor alcance posible, tanto en acceso como en usuarios.  |

<sup>11</sup> Krugman, P. & Obstfeld, M. (2003). *International Economy: Theory and Policy*. Boston: Pearson Education. (pp. 225).

<sup>12</sup> Floridi, L. (2010). *Information: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press. (pp. 95-6); Mankiw, G. (2012). *Principios de economía*. México: Cengage. (pp. 471-2).

<sup>13</sup> Dethloff, H. C., & Searcy, S. W. (2015). *Engineering Agriculture at Texas A&M The First Hundred Years*. College Station: Texas A&M University Press. (pp. ix).

| Texto propuesto en Primer debate   | Texto propuesto para segundo debate   | Justificación  |
|--|---|--|
|  | Parágrafo 1°. La información reportada a dicha plataforma será de acceso público.   |  |
| Nuevo  | Artículo 4°. <i>Sobre las fuentes de información.</i> Toda institución pública que custodie o recolecte información relevante para los modelos estadísticos usados por la plataforma deberá cumplir los requerimientos de esta y facilitarle la información, siguiendo las pautas que el Gobierno fije en virtud del parágrafo primero del artículo segundo de esta ley. Parágrafo 1. El responsable de la plataforma sobre la que trata esta ley no podrá transferir a terceros información crediticia ni financiera de productores agrícolas específicos. | Los ponentes, en concordancia con el Ministerio, consideran importante que la plataforma tenga las herramientas suficientes para acceder a la información que necesita para operar de forma eficiente.<br>Por otro lado, por motivos de <i>habeas data</i> y la protección de los derechos económicos de los productores agrícolas, se limitó expresamente la posibilidad de que la plataforma puede funcionar como una central de riesgo crediticio al servicio de los intereses de intermediarios financieros. |
| Artículo 2°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. | Artículo 5°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.  | Sin cambios más allá de que el segundo artículo pasa a ser el quinto.  |

**6. Proposición**

**PROPOSICIÓN**

Bajo las consideraciones expuestas, rendimos ponencia positiva al Proyecto de ley número 351 de 2019 Cámara, *por medio del cual se adopta un sistema de información para el sector agropecuario*, y solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate a la mencionada iniciativa.

para la gestión del riesgo agropecuario, que permita un manejo más eficiente de la información en el planteamiento de políticas públicas, opciones de inversión y el conocimiento académico del sector agrícola.

Artículo 2°. De la plataforma tecnológica. Institúyase una plataforma tecnológica, a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la gestión de riesgo agropecuario como un sistema que consolide la información generada por las diferentes entidades públicas que conocen o generan información del sector agropecuario.

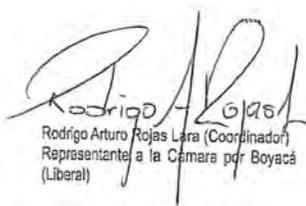
Parágrafo 1°. El Gobierno nacional reglamentará lo referente a la información objeto de reporte, su ambiente tecnológico y de seguridad, y en general todas las condiciones que permitan un adecuado acceso a los usuarios a la misma.

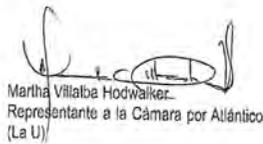
Artículo 3°. *Del acceso a la plataforma.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural brindará asesoría y pedagogía a las secretarías de agricultura de los entes territoriales o quien haga sus veces sobre el uso y acceso al Sistema; además, ejecutará campañas de información para pequeños y medianos productores agropecuarios.

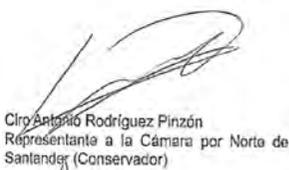
Parágrafo 1°. La información reportada a dicha plataforma será de acceso público.

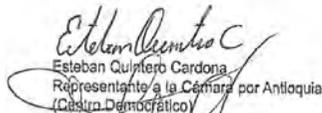
Artículo 4°. *Sobre las fuentes de información.* Toda institución pública que custodie o recolecte información relevante para los modelos estadísticos usados por la plataforma deberá cumplir los requerimientos de esta y facilitarle la información, siguiendo las pautas que el Gobierno fije en virtud del parágrafo primero del artículo segundo de esta ley.

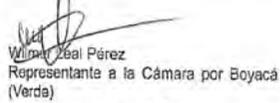
Parágrafo 1°. El responsable de la plataforma sobre la que trata esta ley no podrá transferir a terceros información crediticia ni financiera de productores agrícolas específicos.

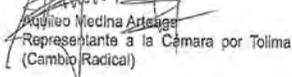
  
Rodrigo Arturo Rojas Lara (Coordinador)  
Representante a la Cámara por Boyacá  
(Liberal)

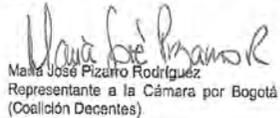
  
Martha Villalba Hodwalker  
Representante a la Cámara por Atlántico  
(La U)

  
Ciro Antonio Rodríguez Pinzón  
Representante a la Cámara por Norte de Santander (Conservador)

  
Esteban Quintero Cardona  
Representante a la Cámara por Antioquia  
(Castro Democrático)

  
Wilmar Zeal Pérez  
Representante a la Cámara por Boyacá  
(Verde)

  
Aníbal Medina Arteaga  
Representante a la Cámara por Tolima  
(Cambio Radical)

  
María José Pizarro Rodríguez  
Representante a la Cámara por Bogotá  
(Coalición Decentes)

**7. Texto propuesto para segundo debate**

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 351 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se adopta un sistema de información para el sector agropecuario.*

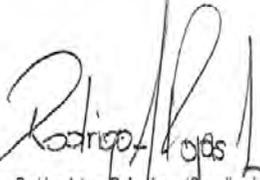
El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objetivo.* La presente ley busca fomentar una plataforma tecnológica de información

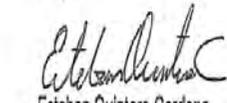
Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Representantes,

  
Rodrigo Arturo Rojas Lara (Coordinador)  
Representante a la Cámara por Boyacá  
(Liberal)

  
Martha Villalba Hodwalker  
Representante a la Cámara por Atlántico  
(La U)

  
Ciro Antonio Rodríguez Pinzón  
Representante a la Cámara por Norte de  
Santander (Conservador)

  
Esteban Quintero Cardona  
Representante a la Cámara por Antioquia  
(Centro Democrático)

  
Wilmer Leal Pérez  
Representante a la Cámara por Boyacá  
(Alianza Verde)

  
Aquileo Medina Aréaga  
Representante a la Cámara por Tolima  
(Cambio Radical)

  
María José Pizarro Rodríguez  
Representante a la Cámara por Bogotá  
(Coalición Decentes)

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
SUSTANCIACIÓN  
INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO  
DEBATE**

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2019

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el pliego de modificaciones, el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del **Proyecto de ley número 351 de 2019 Cámara**, por medio del cual se adopta un sistema de información para el sector agropecuario.

La ponencia fue firmada por los honorables Representantes *Rodrigo Rojas* (Coordinador Ponente), *Esteban Quintero*, *Ciro Rodríguez*, *Aquileo Medina*, *Wilmer Leal Pérez*, *María José Pizarro*, *Martha Villalba*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 333 / del 31 de julio de 2019, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

  
**DIANA MARCELA MORALES ROJAS**  
Secretaria General

**TEXTO APROBADO EN PRIMER  
DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE  
LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA  
VEINTIOCHO (28) DE MAYO DE 2019, AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 351 DE 2019  
CÁMARA**

*por medio del cual se adopta un Sistema de  
Información para el Sector Agropecuario.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Plataforma Tecnológica de Información para la Gestión de Riesgo Agropecuario. Créase la Plataforma Tecnológica para la Gestión de Riesgo Agropecuario como un sistema que consolide la información generada por las diferentes entidades públicas que conocen o generan información del sector agropecuario, que permita a los intermediarios financieros gestionar los riesgos asociados a dicho sector. El Gobierno nacional, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de esta ley, reglamentará lo referente a la entidad administradora de dicha plataforma, la información objeto de reporte, su ambiente tecnológico y de seguridad, y en general todas las condiciones que permitan un adecuado acceso a los usuarios a la misma, pudiendo acceder en las condiciones que se reglamenten, por parte de los operadores de información y de los gremios del sector agropecuario.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural brindará asesoría y pedagogía a las Secretarías de Agricultura de los Entes Territoriales o quien haga sus veces sobre el uso y acceso al sistema; además, ejecutará campañas de información para pequeños y medianos productores agropecuarios.

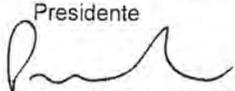
Artículo 2°. Vigencia y derogatorias. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

28 de mayo de 2019

En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el **Proyecto de ley número 351 de 2019 Cámara**, por medio del cual se adopta un sistema de información para el sector agropecuario (Acta número 037 de 2019), previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 22 de mayo de 2019 según Acta número 036 de 2019, respectivamente, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

**MÓNICA MARÍA RAIGOZA MORALES**  
Presidenta  
  
**DIANA MARCELA MORALES ROJAS**  
Secretaria

# OBJECIONES PRESIDENCIALES

## **OBJECIONES GUBERNAMENTALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA, 156 DE 2018 SENADO**

*por medio del cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2019

Doctor

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

Cámara de Representantes

Congreso de la República

E. S. D.

**Referencia: Proyecto de ley número 113 de 2017 Cámara, 156 de 2018 Senado, por medio del cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones.**

**Asunto: Objeción gubernamental por inconveniencia.**

Respetado señor Presidente de la Honorable Cámara de Representantes:

Con fundamento en los artículos 165, 166, 167 y 200 de la Constitución Política, el Gobierno nacional respetuosamente se permite objetar por razones de inconveniencia el Proyecto de ley número 113 de 2017 Cámara, 156 de 2018 Senado, *por medio del cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones* y, en consecuencia, lo devuelve a la Cámara en que tuvo origen, sin la correspondiente sanción presidencial para que surta el trámite previsto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992.

El proyecto de ley precitado inició su trámite legislativo en la Honorable Cámara de Representantes el 25 de agosto de 2017<sup>1</sup>.

La objeción por inconveniencia se circunscribe a uno (1) de los veinticuatro (24) artículos que integran el proyecto de ley:

**(i) Objeción por inconveniencia al artículo 2° –Trapiches paneleros de economía campesina–**

La objeción se fundamenta en las siguientes razones:

## **I. COMPETENCIA**

De acuerdo a los artículos 165 y 166 de la Constitución Política, el Gobierno nacional dispone del término de diez (10) días para devolver con objeciones por inconstitucionalidad o inconveniencia cualquier proyecto de ley cuando contenga de veintiuno (21) a cincuenta (50) artículos, y si transcurridos los indicados términos no hubiere devuelto el proyecto con objeciones deberá sancionarlo y promulgarlo. De presentarse objeciones, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen.

## **II. OPORTUNIDAD**

La objeción presidencial por inconveniencia se presenta dentro del término establecido en el artículo 166 superior, teniendo en cuenta que (i) el Proyecto de ley número 113 de 2017 Cámara, 156 de 2018 Senado, *por medio del cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones*, fue radicado en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el día 18 de julio de 2019 según consta en la comunicación suscrita por el Coordinador del Grupo de Correspondencia de la Presidencia de la República de fecha 30 de julio de 2019; y (ii) el proyecto de ley precitado tiene veinticuatro (24) artículos, luego el término para objetar es de diez (10) días hábiles.

## **III. DE LA OBJECCIÓN POR INCONVENIENCIA**

**Objeción por inconveniencia del artículo 2°, titulado “Trapiches paneleros de economía campesina”**

El artículo 2° del proyecto de ley preceptúa:

**“Artículo 2°. Trapiches paneleros de economía campesina.** Para efectos de aplicación de esta ley, entiéndase por trapiches paneleros de economía campesina aquellos con capacidad productiva igual o menor a una y media (1.5) toneladas de caña por hora y que cumplan con el pago de la cuota de fomento panelero, sean estos de extracción campesina o étnica, cuyas labores son realizadas por el propietario y/o su familia.

Los trapiches de economía campesina tendrán el mismo tratamiento y beneficios legales que los trapiches étnicos y viceversa.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará en qué condiciones los trapiches de capacidad superior, o que no sean operados por sus propietarios, pueden ser beneficiados de esta ley, siempre y cuando acrediten el pago total de la cuota de fomento panelero y el cumplimiento de toda la reglamentación sanitaria laboral vigente” (la subraya, fuera del texto original).

<sup>1</sup> Colombia, *Gaceta del Congreso* número 739 del 25 de agosto de 2017, publicación del Proyecto de ley 113 de 2017 Cámara.

El artículo en mención es inconveniente por las siguientes consideraciones:

El proyecto de ley tiene por objeto “[...] proteger y fortalecer, de manera especial, la producción y el bienestar de pequeños y medianos productores [...]”<sup>2</sup> de panela y mieles vírgenes.

Para el efecto, el proyecto de ley reconoce descuentos tributarios para los “Trapiches paneleros de economía campesina”, los cuales son definidos en el artículo 2° del referido proyecto de ley como “[...] aquellos con capacidad productiva igual o menor a una y media (1.5) toneladas de caña por hora y que cumplan con el pago de la cuota de fomento panelero, sean estos de extracción campesina o étnica, cuyas labores son realizadas por el propietario y/o su familia. [...]”. (La subraya es fuera del texto original).

En ese orden de ideas, si bien el objeto del proyecto de ley se refiere a los pequeños y medianos productores, la definición contenida en el artículo 2° del proyecto de ley de “Trapiches paneleros de economía campesina”, como aquellos con capacidad productiva igual o menor a una y media (1.5) toneladas desconoce u omite a los medianos productores, como entraremos a exponer:

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación<sup>3</sup>, la actividad panelera constituye la fuente de ingresos de alrededor de 70.000 familias que involucra directa e indirectamente 350.000 personas entre productores, trabajadores, comerciantes y otros actores.

Para 2018, las áreas sembradas en cultivos de caña panelera en el país ascendieron 246.584 hectáreas, a partir de las cuales se produjo un total de 1.391.995 toneladas de panela<sup>4</sup>, volumen que se sustenta en la actividad de 18.473 trapiches paneleros registrados ante el Invima.

Frente a la distribución socioeconómica de este subsector, tal como lo plantea el documento “Bases para un Acuerdo de Desarrollo de la Cadena Agroindustrial de la Panela” del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural e IICA<sup>5</sup>, la

explotación a gran escala se realiza en extensiones superiores a las 50 hectáreas con capacidad de producción superior a los 300 kilogramos de panela por hora. En estas unidades la producción tiene un carácter eminentemente comercial y la regulación laboral es típicamente salarial. Dicha producción se concentra en factorías del Valle del Cauca y Risaralda, con tecnología a niveles intensivos de uso de capital. Este reducido segmento de unidades de producción es el que puede asimilarse como moderno en el mapa panelero nacional.

En la hoya del río Suárez (Boyacá y Santander), Nariño y algunos municipios de Antioquia, predominan las explotaciones de tamaño mediano, con extensiones que oscilan entre 20 y 50 hectáreas y con trapiches que tienen capacidades de producción entre 100 y 300 kilogramos de panela por hora, o 1 y 3 toneladas de caña por hora<sup>6</sup>. En estas explotaciones generalmente se presenta una situación dual, hay integración comercial al mercado, tanto en la demanda de insumos como en la oferta del producto final y se puede afirmar que como unidades medianas de producción son susceptibles de modernización y de búsqueda de una integración más eficiente al mercado.

Las explotaciones en pequeña escala<sup>7</sup> corresponden a extensiones entre 1 y 20 hectáreas y trapiches de tracción mecánica cuya capacidad de proceso es hasta de 150 kilogramos, o 1.5 toneladas de caña por hora, estas explotaciones son muy frecuentes en regiones del occidente de Cundinamarca, provincias de Gualivá, Rionegro y Tequendama, así como en la mayoría de los municipios de clima medio de Antioquia, Tolima, Huila, Norte de Santander, Caldas, Nariño, Risaralda y Cauca.

En este contexto, el proyecto de ley al beneficiar a los productores, “Trapiches paneleros de economía campesina”, con capacidad productiva igual o menor a una y media (1.5) toneladas, omite la atención a los medianos productores con capacidad productiva entre 1.5 y 3 toneladas de caña por hora.

Es de precisar que, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el grupo de trapiches de medianos productores –mayor a 1.5 y menor a 3 toneladas por hora– respecto de los cuales el proyecto de ley los omite, son los que impulsan en mayor medida el crecimiento de la oferta panelera

páginas 7 y 8.

<sup>2</sup> Artículo 1° del Proyecto de ley número 113 de 2017 Cámara, 156 de 2018 Senado, *por medio del cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones*.

<sup>3</sup> Rodríguez Gonzalo, García Hugo, Roa Zulma y Santacoloma Pilar, “Producción de panela como estrategia de diversificación en la generación de ingresos en áreas rurales de América Latina”, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Servicio de Gestión, Comercialización y Finanzas Agrícolas (AGSF), Dirección de Sistemas de Apoyo a la Agricultura, Documento de Trabajo 6, Roma, 2004.

<sup>4</sup> Comunicación de 30 de julio de 2019 suscrita por el Director de Cadenas Agrícolas y Forestales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

<sup>5</sup> Recuperado de la cuenta electrónica: <http://repiica.iica.int/docs/B0126E/B0126E.PDF> el 30 de julio de 2019,

<sup>6</sup> Recuperado de la cuenta electrónica: <http://repiica.iica.int/docs/B0126E/B0126E.PDF> el 30 de julio de 2019, página 7.

<sup>7</sup> Dentro de la definición de pequeños productores asumimos las unidades productivas del tipo mini y microfundio que producen en fincas menores a 5 hectáreas con capacidades de producción inferiores a 50 kilogramos de panela por hora descritas en el documento “Bases para un Acuerdo de Desarrollo de la Cadena Agroindustrial de la Panela” del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural e IICA.

Recuperado de la cuenta electrónica: <http://repiica.iica.int/docs/B0126E/B0126E.PDF> el 30 de julio de 2019.

con potencial de exportación, razón por la cual constituyen un segmento estratégico en el objetivo de diversificar los destinos de comercialización y los productos derivados de la panela.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que los trapiches de medianos productores presentan mayor rendimiento por tonelada de caña verde procesada, lo que permite condiciones de eficiencia a la producción, que se traducen en mejores ingresos y una mayor capacidad competitiva de los productores.

Así mismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reconoce que son estos agentes quienes cuentan con la capacidad de generar mayor cantidad de empleos de carácter formal y por lo mismo le aportan a la población dedicada a la actividad panelera mejores y más sostenibles condiciones de bienestar y calidad de vida.

Finalmente los medianos productores, al contar con las características antes señaladas, se vislumbran como los de mayor capacidad de realizar aportes por concepto de la cuota parafiscal que nutre el Fondo de Fomento Panelero, cuyos recursos están dirigidos al impulso de este subsector, mediante proyectos de transferencia de tecnología, promoción al consumo y apoyo a la comercialización.

Por todo lo expresado, y teniendo en cuenta que es deber del Gobierno nacional generar condiciones que propendan a la capacidad competitiva de los diferentes actores que hacen parte de las cadenas productivas, se considera que no es conveniente orientar los incentivos a que se refiere el proyecto normativo de manera exclusiva hacia agentes de tan pequeña escala productiva, en tanto ello coarta los efectos que busca la iniciativa legal, y de manera general limita el potencial agroindustrial de los productores de los principales departamentos donde se desarrolla la actividad panelera, como son los departamentos de Boyacá y Santander.

En virtud de lo anterior, el Gobierno nacional solicita la modificación del artículo 2° del Proyecto de ley número 113 de 2017 Cámara, 156 de 2018 Senado, *por medio del cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones*, modificación que incluya a los medianos productores.

En consecuencia de lo anteriormente expuesto, se somete a consideración del honorable Congreso de la República, la siguiente redacción:

**“Artículo 2°. *Trapiches paneleros de economía campesina.*** Para efectos de aplicación de esta ley, entiéndase por trapiches paneleros de economía campesina aquellos con capacidad productiva igual o menor a tres (3) toneladas de caña por hora y que cumplan con el pago de la cuota de fomento panelero, sean estos de extracción campesina o étnica, ~~cuyas labores son realizadas por el propietario y/o su familia.~~

Los trapiches de economía campesina tendrán el mismo tratamiento y beneficios legales que los trapiches étnicos y viceversa.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará en qué condiciones los trapiches de capacidad superior, o que no sean operados por sus propietarios, pueden ser beneficiados de esta ley, siempre y cuando acrediten el pago total de la cuota de fomento panelero y el cumplimiento de toda la reglamentación sanitaria laboral vigente” (la subraya, fuera del texto original).

Se devuelve al Congreso de la República el expediente del Proyecto de ley número 113 de 2017 Cámara, 156 de 2018 Senado, *por medio del cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones*, sin la correspondiente sanción presidencial para que se dé trámite a la objeción por inconveniencia presentada.

#### IV. ANEXO

- Original de la comunicación de fecha 30 de julio de 2019 suscrita por el Coordinador del Grupo de Correspondencia de la Presidencia de la República, en el que se registra que el Proyecto de ley número 113 de 2017 Cámara, 156 de 2018 Senado, se radicó en la Presidencia de la República el día 18 de julio de 2019, en un (1) folio.

De los honorables congresistas, con el debido respeto,

La Ministra del Interior delegataria de funciones presidenciales mediante Decreto 1331 del 25 de julio de 2019,




ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA  
MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



JAVIER IGNACIO PÉREZ BURGOS  
VICEMINISTRO DE DESARROLLO RURAL ENCARGADO DE LAS  
FUNCIONES DEL DESPACHO DEL MINISTRO DE AGRICULTURA Y  
DESARROLLO RURAL



JESÚS SAÚL PINEDA HOYOS  
VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL ENCARGADO  
DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DEL MINISTRO DE  
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

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

Gaceta número 685 - Jueves, 1° de agosto de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**Págs.**

|   |    |
|---|----|
| Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 402 de 2019 Cámara, 251 de 2019 Senado, por medio del cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia..... | 1  |
| Informe de ponencia positiva para segundo debate, texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta, pliego de modificaciones para segundo y texto propuesto para segundo al Proyecto de ley número 212 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones. ....  | 8  |
| Ponencia para segundo debate, texto propuesto para segundo debate y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de ley número 351 de 2019 Cámara, por medio del cual se adopta un Sistema de Información para el Sector Agropecuario. ....  | 20 |

OBJECIONES PRESIDENCIALES

|   |    |
|---|----|
| Objeciones Gubernamentales al Proyecto de ley número 113 de 2017 Cámara, 156 de 2018 Senado, por medio del cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones..... | 26 |
|---|----|