



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 898

Bogotá, D. C., miércoles, 6 de noviembre de 2013

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

|             |   |   |
|-------------|---|---|
| DIRECTORES: | GREGORIO ELJACH PACHECO<br>SECRETARIO GENERAL DEL SENADO<br>www.secretariasenado.gov.co | JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO<br>SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA<br>www.camara.gov.co |
|-------------|---|---|

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2013 SENADO

por la cual se organiza el servicio público de la educación y formación profesional, antes denominada educación para el trabajo y el desarrollo humano.

Bogotá, D. C., noviembre 6 de 2013.

Honorable Senador

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS  
 Presidente Senado de la República

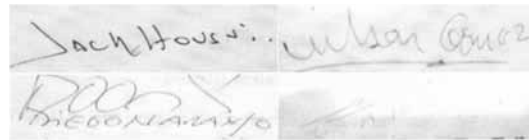
Doctor:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
 Secretario General Senado de la República

**Asunto:** Radicación Proyecto de ley número 139 de 2013 Senado, por la cual se organiza el servicio público de la educación y formación profesional, antes denominada educación para el trabajo y el desarrollo humano.

Nos permitimos presentar ante el Honorable Congreso de la República de Colombia el siguiente proyecto de ley “por la cual se organiza el servicio público de la educación y formación profesional, antes denominada educación para el trabajo y el desarrollo humano”.

En consecuencia, los abajo firmantes, dejamos en consideración del Honorable Congreso el proyecto de ley de la referencia, en los términos de la exposición de motivos y en ejercicio de las facultades constitucionales y legales de la Ley 5ª de 1992 “Reglamento Interno del Congreso”, para efectos de su publicación, asignación y correspondiente trámite legislativo.



H. Senadores:

|                       |                         |
|-----------------------|-------------------------|
| ROY BARRERAS          | JUAN LOZANO             |
| JUAN CARLOS VELEZ     | JOSE DAVID NAME CARDOZO |
| JHON SUDARSKY         | JUAN MANUEL GALAN       |
| LUIS FERNANDO DUQUE   | GABRIEL ZAPATA          |
| MANUEL GUILLERMO MORA |                         |

H. Representantes:

|                        |                        |
|------------------------|------------------------|
| CARLOS ALBERTO ZULUAGA | JOSE GONZALO GUTIERREZ |
| WILSON GOMEZ           | JACK HOUSNI            |
| DIEGO NARANJO          | CIRO A. RODRIGUEZ      |

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2013 SENADO

por la cual se organiza el servicio público de la educación y formación profesional, antes denominada educación para el trabajo y el desarrollo humano.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### Objeto, alcance y definición

Artículo 1°. Para todos los efectos reemplácese la denominación de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano contenida en la Ley 1064 de 2006 por educación y formación profesional, y la denominación de Sistema Nacional de Formación para el Trabajo por Sistema Nacional de Educación y Formación Profesional.

Artículo 2°. Alcance de la ley. La presente ley se aplicará sin excepción a todas las instituciones edu-



cativas, empresas de naturaleza privada o estatal que ofrezcan el servicio público de la educación y formación profesional.

Artículo 3°. *Definición de educación y formación profesional.* La educación y formación profesional es una ruta formativa, o proceso de formación teórico-práctico, mediante el cual las personas adquieren y desarrollan competencias que las habilitan para el acceso al trabajo y para el desempeño competente de ocupaciones y oficios en distintas áreas de la actividad productiva y para la participación activa en la vida social, cultural y económica.

La competencia integra conocimientos, destrezas y aptitudes e identifica, genera y asume valores y actitudes para su realización humana, su participación activa en el trabajo productivo y en la toma de decisiones sociales.

La educación y formación profesional se ejecuta a través de procesos de enseñanza aprendizaje, investigación y servicio a la comunidad respondiendo a las necesidades del sector productivo aportando a su productividad y competitividad.

## CAPÍTULO II

### Fines, principios y objetivos de la educación y formación profesional

Artículo 4°. *Fines.* La educación y formación profesional hace parte del servicio público educativo, responde a los fines de la educación consagrados en el artículo 5° de la Ley 115 de 1994 y a los siguientes fines específicos:

1. El Aprender a Aprender, que se orienta hacia el desarrollo de la originalidad, la creatividad, la capacidad crítica, el aprendizaje por procesos y la formación permanente.

2. El Aprender a Hacer, en el cual se involucra ciencia, tecnología y técnica en función de un adecuado desempeño en el mundo de la producción de bienes y la prestación de servicios.

3. El Aprender a Ser, que se orienta al desarrollo de actitudes acordes con la dignidad de la persona y con su proyección solidaria hacia los demás y hacia el mundo.

Artículo 5°. *Principios.* Rigen la educación y formación profesional los siguientes principios:

**Servicio:** El Estado y los empleadores deben ofrecer formación y habilitación técnica a quienes lo requieran; estos deben propiciar el acceso al mundo productivo de las personas en edad de trabajar especialmente a la población en condición de vulnerabilidad.

**Equidad:** Facilitar a las personas, independientemente de su nivel socioeconómico, procedencia y género el acceso a la educación y formación profesional y promover la cobertura regional que propicie la permanencia de las personas en las regiones, la modernización empresarial y competitividad regional.

**Acceso:** Facilita la incorporación al sistema Nacional de Educación y formación Profesional que a su vez hace parte del sistema nacional de capital humano y obedece a la trayectoria de vida establecida por cada aspirante.

**Libre elección de profesión u oficio:** Se orienta al desarrollo personal y al libre ejercicio del derecho al trabajo y el conocimiento.

**Integralidad:** Concibe la formación como un equilibrio entre procesos innovadores y de desarrollo social; comprende el obrar tecnológico en armonía con el entendimiento de la realidad social económica, política, cultural, artística y ambiental.

**Flexibilidad:** Favorece el reconocimiento de los aprendizajes previos que permita el ingreso y la movilidad entre los diferentes niveles, la adaptación de la oferta a las necesidades y características de las poblaciones y el contexto, la adecuación de enfoques pedagógicos y los procesos de gestión institucional.

**Articulación:** La educación y formación profesional integra las instituciones y programas, y se articula con los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo.

**Formación para toda la vida:** Reconoce que las personas sin distinción de edad y género aprenden a través de toda su vida, acumulando experiencia, conocimiento y saberes en razón de su cotidiana interacción con el medio productivo y con los demás. La educación y formación profesional promueve que las personas regresen al sistema tantas veces como se requiera.

**Aseguramiento de la Calidad:** Entendido como la garantía de que los procesos de formación, investigación y servicio social cumplen estándares de calidad y mejora continua en la gestión de las instituciones y en los programas de educación y formación profesional con el propósito de:

i) Asegurar que la inversión en educación y formación profesional de la población tenga un efecto potenciador.

ii) Asegurar una fuerza de trabajo preparada para alcanzar altos estándares de desarrollo económico y social, y

iii) Lograr el reconocimiento de la formación por parte del mercado del trabajo y del sistema educativo.

**Pertinencia:** Entendida como la concordancia y articulación entre la educación y formación profesional y las expectativas y necesidades del sector productivo y el desarrollo económico y social.

La oferta de educación y formación profesional debe responder a los entornos productivos, tecnológicos, laborales, socioculturales y ambientales, fortaleciendo los vínculos con actores estratégicos del desarrollo económico y social en los ámbitos nacional, regional y local, con visión internacional, identificando los sectores prioritarios que requieren formación de talento humano, investigación aplicada y servicios a la comunidad.

**El trabajo productivo:** Porque se orienta, se constituye y desarrolla en función del trabajo productivo, base del desarrollo social, económico y cultural del país.

Artículo 6°. *Objetivos.* Son objetivos de la educación y formación profesional:

1. Promover la formación en la práctica del trabajo mediante el desarrollo de conocimientos técnicos y habilidades, así como la capacitación para el desempeño artesanal, artístico, recreacional y ocupacional, la protección y el aprovechamiento de los recursos naturales, complementando, actualizando y formando en aspectos laborales, mediante la oferta de programas flexibles y coherentes con las necesidades y expectativas de la persona, la sociedad, las

demandas del mercado laboral, del sector productivo y las características de la cultura y el entorno.

2. Contribuir al proceso de formación integral y permanente de las personas orientando al desarrollo de actitudes acordes con la dignidad de la persona y con su proyección solidaria hacia los demás y hacia el mundo, la participación ciudadana y comunitaria para el desarrollo de competencias laborales específicas.

3. Promover y fomentar una oferta formativa flexible, pertinente y de calidad, orientada por la dinámica económica y productiva y las expectativas personales.

4. Formar integralmente, satisfaciendo las necesidades del sector productivo y del desarrollo global, nacional, regional y local.

5. Contribuir desde la formación, la investigación y la extensión, al desarrollo de la innovación y el desarrollo tecnológico de los sectores productivos.

6. Promover el papel de las empresas en la formación de los trabajadores.

7. Facilitar la empleabilidad y la inserción laboral de los egresados.

8. Desarrollar procesos de investigación aplicada que respondan a los requerimientos del sector productivo y busquen incrementar la competitividad del mismo.

9. Realizar procesos de extensión a la comunidad, ayudando a resolver problemas sociales a partir de las competencias adquiridas en la educación y formación profesional.

10. Fomentar el acceso de la población vulnerable a los programas de educación y formación Profesional.

### CAPÍTULO III

#### Niveles de formación

Artículo 7°. *Niveles*. Los niveles de formación de la educación y formación profesional son: operativo, técnico y técnico superior. En cada uno de ellos el currículo propenderá por una formación integral con las actitudes y valores para la convivencia social, que le permiten a la persona actuar crítica y creativamente en el mundo del trabajo y de la vida.

Artículo 8°. *Nivel Operativo*. Comprende la formación en oficios relativos al manejo de una máquina o proceso específico, o la persona que asiste o ayuda en un proceso productivo.

Está relacionado entre otros con:

- Operación y mantenimiento preventivo de equipos y procesos de producción.
- Control de variables de los equipos y procesos.
- Programación de actividades.
- Registro de información e informes.

Artículo 9°. *Nivel Técnico*. Comprende la Formación que está relacionada con funciones de elaboración y realización bajo supervisión; desarrolla varios procesos inherentes a su ocupación con la destreza requerida.

Formación que está relacionada entre otros con:

- Operación y mantenimiento preventivo de equipos y procesos de producción.
- Mantenimiento correctivo y mejora de Equipos y Procesos de Producción.

- Planificación de actividades.
- Procesamiento y Análisis de información.

Artículo 10. *Nivel de Técnico Superior*. Comprende la formación que está dirigida a personas con formación técnica, que amplía o profundiza los conocimientos técnicos, con el objeto de incrementar las habilidades y destrezas para actuar de forma idónea en la solución de problemas en un rango definido de áreas funcionales, que utilicen procedimientos, herramientas y materiales especializados de manera autónoma y/o comporta responsabilidades de mando, supervisión, y coordinación.

Formación que está dirigida entre otros a:

- Operación y mantenimiento de equipo especializado y procesos de producción.
- Apoyo a procesos de diseño y desarrollo de producto.
- Supervisión y gestión de los procesos de Producción.
- Formulación de proyectos.
- Gestión de recursos.
- Análisis de la información.

Parágrafo. El nivel de técnico superior únicamente podrá ser ofertado por instituciones que cuenten con la certificación de calidad institucional en la norma técnica colombiana que se encuentre vigente al momento de la solicitud.

Artículo 11. *Denominación de los programas*. La denominación o nombre del programa debe corresponder al nivel de formación y para diferenciarlo de los niveles de la educación superior técnico profesional y tecnológico, al nombre se le antepondrá el término “Técnico o Técnico Superior en ...”; y no se podrán utilizar las denominaciones de los programas del Nivel Profesional universitario.

Artículo 12. *Metodología*. Las instituciones de educación y formación profesional podrán adelantar sus programas de formación en la metodología, presencial, a distancia o virtual de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Para la obtención del registro de un programa en la metodología a distancia o en la metodología virtual, debe demostrar que la institución cuenta con la certificación de calidad institucional en la norma técnica colombiana, que se encuentre vigente al momento de la solicitud, avalada por la Comisión de la Calidad.

Artículo 13. *Programas de formación complementaria*. Las instituciones de educación y formación Profesional, podrán desarrollar programas de formación complementaria orientados a complementar, actualizar o mejorar las competencias adquiridas previamente.

Artículo 14. *Atención a poblaciones especiales*. Las instituciones de educación y formación profesional podrán ofrecer sus programas a las personas con limitaciones o capacidades excepcionales, grupos étnicos, y para las personas que requieran rehabilitación social. Igualmente este servicio se prestará a las poblaciones vulnerables y en caso de que las personas no alcancen los requisitos establecidos para el ingreso a cualquiera de los niveles, el Ministerio de Educación Nacional establecerá un sistema de equivalencias.

## CAPÍTULO IV

**De la investigación aplicada realizada por la educación y formación profesional**

Artículo 15. *Investigación aplicada realizada por la educación y formación profesional.* Las instituciones de educación y formación profesional desarrollarán procesos de Investigar y capacitar para la investigación, contribuyendo al desarrollo tecnológico y la innovación del sector productivo. Para ello deberán disponer de recursos y medios específicos para la investigación y la divulgación de la producción tecnológica. Esta tarea la adelantarán de conformidad con las orientaciones emanadas por el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, mediante la reglamentación a que haya lugar, organizará la estructura de los procesos de investigación aplicada que realizará la educación y formación profesional, entendiendo siempre que el objetivo de esta investigación es dar respuesta a los requerimientos del sector productivo y respetando las fortalezas de esta educación y formación profesional.

## CAPÍTULO V

**De los Sistemas Nacionales de Calidad de la Educación y Formación Profesional e Información**

Artículo 16. *Sistema Nacional de Calidad de la Educación y Formación Profesional.* El Sistema Nacional de Calidad de la Educación y Formación Profesional, se rige por lo establecido en la normatividad vigente o demás normas que lo sustituyan o modifiquen.

Artículo 17. *Certificación de Calidad de la Educación y Formación Profesional.* Es el acto mediante el cual un organismo de tercera parte, verifica y avala el cumplimiento de las normas técnicas de calidad de la educación y formación profesional por parte de los programas e instituciones.

Es voluntario de las instituciones oferentes del servicio de la educación y formación profesional acogerse al sistema nacional de calidad y formación profesional. La certificación tendrá carácter temporal.

La certificación de calidad institucional y de programas que obtuvieron las instituciones y programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano de acuerdo con la normatividad vigente, para todos los efectos será equivalente a la certificación de calidad establecida en este artículo.

Parágrafo. Para todos los efectos legales la acreditación de calidad de que trata la Ley 1064 de 2006 es equivalente a la certificación de calidad establecida en ese artículo.

Artículo 18. *Sistema Nacional de Información.* El Ministerio de Educación Nacional establecerá y reglamentará un Sistema Nacional de Información de la Educación y Formación Profesional, el cual operará de manera descentralizada y tendrá como objetivos fundamentales:

1. Divulgar información para orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de las instituciones de educación y formación profesional.

2. Servir como herramienta para la determinación de políticas educativas a nivel nacional y territorial, para la planeación, monitoreo, evaluación, asesoría, inspección y vigilancia.

## CAPÍTULO VI

**Del diseño curricular y evaluación**

Artículo 19. *Concepto de diseño curricular.* El diseño curricular es un conjunto de relaciones sistémicas encaminadas a planificar, organizar, ejecutar y evaluar procesos de enseñanza-aprendizaje en la educación y formación Profesional.

El currículo de la educación y formación Profesional tiene las siguientes características:

**Organización modular:** Los programas modulares implican organizar la información proveniente de las normas de competencia, en unidades formativas mínimas, integrales y autosuficientes, que permiten su uso flexible de acuerdo con necesidades específicas.

La concepción de currículo modular obedece a los criterios de flexibilidad en función de las necesidades de formación, la conexión con otros saberes y la posibilidad de salir al mundo productivo y reingresar al sistema de formación o a otros sistemas educativos de forma alternativa, lo cual requiere de una dinámica de actualización permanente.

La educación y formación profesional se caracteriza por estar organizada en programas modulares, cuyos procesos de aprendizaje son teórico-prácticos, están mediados por pedagogías que integran conocimientos científicos, tecnológicos y técnicos, con elementos conceptuales de comprensión del ámbito social y ambiental, y parten de un diseño basado en competencias.

**Ambientes de aprendizaje:** La educación y formación profesional se ejecuta en ambientes reales de aprendizaje o simulados, con componentes teóricos y prácticos, con mayor peso en los segundos en comparación con otras formas de educación. En todos los casos, el conocimiento desarrollado en los procesos de aprendizaje estarán orientados a los requerimientos del sector productivo.

**Utilización de pedagogías innovadoras:** La educación y formación profesional se preocupa por utilizar pedagogías innovadoras que enfatizan el uso de diversas fuentes de aprendizaje como el trabajo colaborativo, las tecnologías de información y comunicaciones, los proyectos, entre otros, con una dimensión tecnológica fundada en la necesidad de acompañar los cambios que en este mismo campo se observan en los procesos productivos.

**Comprensión y valoración de lo social y ambiental:** La educación y formación profesional ofrece a la persona herramientas para la comprensión de la realidad social, económica, política, cultural, estética y ambiental, con el fin de que actúe racionalmente dentro de la convivencia y la tolerancia, que propenda por un desarrollo sostenible.

**Diseño con base en competencias:** Los programas de educación y formación profesional se diseñan tomando como referente las normas de competencia laboral nacionales. Cuando no existan normas de competencia colombianas la institución puede emplear normas nacionales de otros países, siempre y cuando estén avaladas por el organismo de normalización de competencia del país.

El diseño curricular incluye las normas de competencia laborales, las unidades de aprendizaje, los resultados del aprendizaje, la tabla de saberes, los criterios de evaluación, las evidencias de aprendizaje, las estrategias metodológicas, las técnicas e instrumentos de evaluación, los escenarios de aprendizaje y los medios educativos.

Artículo 20. *Evaluación institucional.* Las instituciones que ofrezcan la educación y formación profesional, que no cuenten con la certificación de calidad institucional en la norma técnica colombiana, que se encuentre vigente al momento de la solicitud, avalada por la Comisión de la Calidad y las Instituciones que pierdan la certificación de calidad o no la renueven, al finalizar cada año lectivo debe realizar una evaluación institucional de todo el personal docente, administrativo, de sus planes de estudio, ambientes de aprendizaje, escenarios de práctica, y de su infraestructura física, con el fin de propiciar el mejoramiento de la calidad educativa que imparte. Dicha evaluación será realizada de acuerdo con los criterios y objetivos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.

#### CAPÍTULO VII

##### Organización y administración del servicio

Artículo 21. *Prestación del servicio.* La prestación del servicio público de la educación y formación profesional estará a cargo de las instituciones de educación y formación profesional, legalmente constituidas y autorizadas para tal fin por las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas en educación de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 22. *Títulos y certificados.* El título y el certificado son el reconocimiento expreso de carácter académico otorgado a una persona natural al culminar satisfactoriamente un programa por haber alcanzado las competencias establecidas en el programa de formación.

Los títulos y certificados se harán constar en diplomas otorgados por las instituciones oferentes del servicio público de la educación y formación profesional autorizadas por el Estado.

Los títulos y certificados serán los siguientes:

**Título:** Que se otorga a quien haya culminado un programa de nivel técnico o de técnico superior en una institución oferente del servicio público de la educación y formación profesional debidamente autorizada.

**Certificado de Aptitud Profesional:** Que se otorga a quien haya culminado satisfactoriamente un programa de nivel operativo.

**Certificado:** Que se otorga a quien haya culminado satisfactoriamente un programa de formación complementaria.

**Parágrafo.** El título de Técnico, Técnico Superior otorgado a las personas naturales por las instituciones oferentes del servicio público de la educación y formación profesional, será reconocido como requisito idóneo de formación para acceder a un empleo público, para lo cual el Departamento Administrativo de la Función Pública establecerá en todo empleo público los requisitos de educación y formación profesional.

Artículo 23. *Convalidación de títulos y certificados.* El Gobierno Nacional reglamentará la convalidación de títulos y certificados otorgados por insti-

tuciones extranjeras legalmente reconocidas por la entidad competente en el respectivo país, para expedir títulos o certificados de la educación y formación profesional o su equivalente.

#### CAPÍTULO VIII

##### Del Consejo Nacional de Educación y Formación Profesional (Coneforp)

Artículo 24. *Creación.* Créase el Consejo Nacional de Educación y Formación Profesional (Coneforp) de carácter permanente como órgano consultivo intersectorial con funciones de coordinación, planeación, recomendación y asesoría, si generación de costo o estructura.

Artículo 25. *Integración.* El Consejo Nacional de Educación y Formación Profesional estará integrado por:

1. El Ministro de Educación Nacional o el Viceministro delegado, quien lo Presidirá.

2. El Ministro de Trabajo o el Viceministro delegado.

3. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o el Viceministro delegado.

4. EL Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

5. El Director General del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA o su Delegado.

6. Dos representantes de las instituciones de educación y formación profesional.

7. Un Representante del sector productivo.

8. Un Representante de los estudiantes.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará la elección de los representantes de los numerales 6, 7 y 8 del Coneforp, por períodos de cuatro años.

Artículo 26. *Funciones del Coneforp.* Son funciones del Consejo Nacional de Educación y Formación Profesional:

1. Ser órgano consultivo permanente en materia relacionada con la prestación y organización del servicio de la educación y formación Profesional.

2. Proponer políticas, programas y proyectos conducentes al mejoramiento de la calidad de la educación y formación profesional.

3. Emitir conceptos sobre los proyectos de decreto y demás disposiciones que reglamenta la presente ley.

4. Proponer los sistemas de acreditación e información.

5. Darse su propio reglamento.

6. Las demás que el Gobierno Nacional considere pertinentes en desarrollo de la presente ley.

#### CAPÍTULO IX

##### De las instituciones oferentes de la educación y formación profesional

Artículo 27. *Naturaleza.* Se entiende por institución oferente de la educación y formación profesional toda institución de carácter estatal o privada organizada para ofrecer y desarrollar programas del nivel operativo, técnico, técnico superior, de formación complementaria y de poblaciones especiales de que trata esta ley.

Las personas naturales o jurídicas de derecho privado pueden, en los términos previstos en la presente ley, crear instituciones de educación y formación profesional.

Las instituciones oferentes de la educación y formación profesional para ofrecer este servicio deben cumplir los siguientes requisitos:

1. Tener licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial.
2. Obtener el registro de los programas de que trata esta ley.

Parágrafo 1°. Las personas naturales o jurídicas que pretendan ofertar la educación y formación profesional, deben cumplir con lo establecido en este artículo y no podrán utilizar los nombres de las instituciones de Educación Superior Universitaria.

Parágrafo 2°. Las Instituciones oferentes de la educación y formación profesional deben anteponer a su nombre, la denominación de "CENTRO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL"...

Artículo 28. *Consejo de Dirección.* De acuerdo con lo establecido en el artículo 68 de la Constitución Política, las instituciones oferentes de la educación y formación profesional, establecerán un Consejo de Dirección en el cual tendrán representación: Los directivos, docentes, estudiantes y el sector productivo.

Artículo 29. *Funciones del Consejo de Dirección.* Las funciones del Consejo de Dirección serán entre otras:

Establecer la planeación estratégica Institucional; tomar las decisiones que afecten el funcionamiento de la institución y que no sean competencia de otra autoridad; adoptar los reglamentos para la organización y el funcionamiento de la institución, en especial el proyecto educativo; definir los costos educativos y adoptar las tarifas educativas correspondientes; ejecutar la evaluación institucional y de programas, de acuerdo con lo definido en el proyecto educativo; recomendar criterios de participación de la institución en actividades comunitarias, culturales, deportivas y recreativas; darse su propio reglamento.

Artículo 30. *De la verificación de requisitos.* El proceso de verificación de los requisitos para la obtención de la licencia de funcionamiento y el registro de los programas por parte de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas en educación no podrá exceder de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de radicación en debida forma y con la documentación completa en la respectiva secretaría de educación certificada.

Cumplido este término sin que la secretaría de educación de la entidad territorial certificada haya decidido sobre la solicitud, se entenderá que hay silencio administrativo positivo de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 31. *De los programas académicos.* Las instituciones oferentes de la educación y formación Profesional, podrán ofrecer programas de formación académica, los cuales conducirán a un certificado de conocimientos académicos.

Artículo 32. *De los proyectos de investigación.* Las instituciones oferentes de la educación y formación Profesional, podrán realizar proyectos de

investigación aplicada para lo cual podrán aplicar a los recursos y convocatorias del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Artículo 33. *Del emprendimiento en la educación y formación profesional.* Las instituciones oferentes de la educación y formación Profesional, sus estudiantes, docentes y egresados participarán de los programas, proyectos, herramientas e instrumentos para promover el emprendimiento y la creación de empresas.

Artículo 34. *De los programas en las áreas auxiliares de la salud.* Las ocupaciones corresponden a actividades funcionales de apoyo y complementación a la atención en salud con base en competencias laborales específicas relacionadas con los programas de educación y formación profesional.

Los programas en las áreas auxiliares de la salud serán ofrecidos en las instituciones oferentes de la educación y formación profesional legalmente constituidas y autorizadas para tal fin por las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas en educación, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional.

## CAPÍTULO X

### Del fomento

Artículo 35. El Ministerio de Trabajo fomentará la educación y formación profesional principalmente a través de:

a) Fomentar que las entidades estatales competentes desarrollen programas de educación, formación y aprendizaje dirigidos a grupos de población vulnerables para facilitar su acceso y/o permanencia en un puesto de trabajo, priorizando que la ejecución de estos programas la realicen las instituciones de educación y formación profesional.

b) Proponer y ejecutar políticas activas y programas que fomenten directa o indirectamente el empleo y el emprendimiento, en coordinación con las demás entidades competentes, con énfasis en las poblaciones vulnerables.

c) Fomentar la coordinación entre las políticas activas de empleo y el emprendimiento, las políticas de protección al desempleado y las políticas de formación.

d) Proponer criterios para la internacionalización de la educación y formación profesional.

e) Divulgar mediante campañas masivas de comunicación la importancia de la educación y formación profesional.

Artículo 36. El Ministerio de Educación, fomentará la educación y formación profesional a través de:

a) Apoyar y fomentar la educación y formación profesional, brindando oportunidades para ingresar a ella y ejerciendo un permanente control para que se ofrezcan programas de calidad.

b) Identificar los mecanismos que faciliten la coordinación intersectorial en temas relacionados con la educación y formación profesional.

c) Prestar asistencia técnica en lo de su competencia para fortalecer la capacidad institucional de los entes territoriales para la implementación de la educación y formación profesional.

d) Divulgar mediante campañas masivas de comunicación la importancia de la educación y formación profesional.

## CAPÍTULO XI

**Tarifas por concepto de los servicios prestados**

Artículo 37. *Tarifas por concepto de los servicios prestados.* Autorízase a las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas en educación o quien haga sus veces, para definir y recaudar las tarifas correspondientes por los trámites de licencia de funcionamiento y registro de programas.

Las tarifas se fijarán en salarios mínimos legales diarios o mensuales vigentes.

Artículo 38. *Pago de tarifa.* El pago de las tarifas estará a cargo de la persona natural o jurídica que solicite la prestación de los servicios ofrecidos por las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas en educación o quien haga sus veces.

Artículo 39. *Recaudo.* El recaudo correspondiente a las tarifas autorizadas por la presente ley, estará a cargo de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas en educación o quien haga sus veces. Su monto global será destinado a cubrir los gastos en que incurra la entidad para el cumplimiento de las funciones asignadas por la ley y para el ejercicio de la inspección, vigilancia y control de la calidad de la prestación del servicio de la educación y formación profesional.

Artículo 40. *Acreditación del pago.* El usuario acreditará su pago de la tarifa establecida al momento de radicar su solicitud ante las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas en educación o quien haga sus veces.

## CAPÍTULO XII

**Disposiciones varias**

ARTÍCULO 41.- De la articulación con la educación media: Las instituciones oferentes de la Educación y Formación Profesional podrán celebrar convenios con las instituciones de educación media para que los estudiantes de los grados 10 y 11 adquieran y desarrollen competencias laborales específicas en una o más ocupaciones y obtengan por parte de esta su título o certificado respectivo.

ARTÍCULO 42.- De la articulación con la educación Superior: Los programas ofrecidos por las instituciones oferentes de la Educación y Formación Profesional que cuenten con la certificación de calidad podrán ser reconocidos por las instituciones de educación superior como parte de la formación académica ofrecida por estas Instituciones.

ARTÍCULO 43.- Del Reconocimiento como Educación Formal. Teniendo en cuenta que la Ley 115 de 1994 en el artículo 10, define como educación formal como aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos, reconozcose a partir de la sanción y promulgación de la presente ley la Educación y formación profesional como educación Formal.

ARTÍCULO 44.- AMPLIACION DE COBERTURA DEL SENA. La contratación que realice el SENA con instituciones externas para desarrollar Educación y formación Profesional deberá realizarse con las instituciones de Educación y Formación debidamente certificadas en calidad.

ARTÍCULO 45.- Reglamentación: El Gobierno Nacional, reglamentará lo referente a: niveles de formación, títulos y certificados, la creación, organización y funcionamiento de las instituciones y programas de la Educación y Formación Profesional, acceso al empleo público, promoción de la investigación aplicada e innovación en un término no mayor a un (1) año.

ARTÍCULO 46.- Vigencia.- Esta Ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**1. INTRODUCCIÓN**

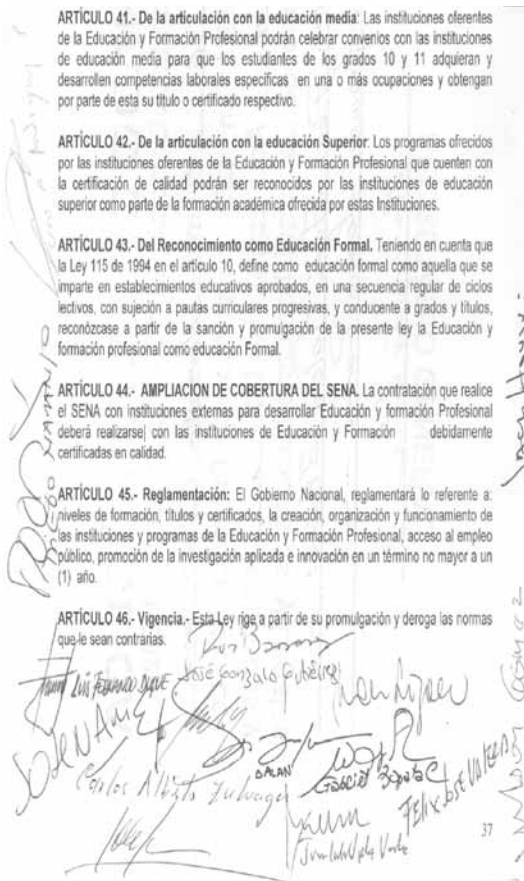
Dados los grandes cambios que han surgido en el mundo en los últimos años, en el ámbito económico y social, Colombia se ve enfrentada a asumir grandes retos en competitividad y productividad. Debido a la globalización, el avance de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, a que se están produciendo constantes reajustes en la organización de las empresas, las necesidades de nuevo personal cualificado nos obligan a todos a realizar un esfuerzo extraordinario para que ningún ciudadano quede desligado del mundo laboral, y mantenga o mejore su nivel de cualificación. Para lograr este objetivo es fundamental fortalecer la estructura de la educación para el trabajo en el sistema educativo y un cambio de mentalidad en la sociedad en general, y en cada trabajador en particular, en el sentido de que es necesario entender la formación permanente como un aspecto necesario en el desarrollo profesional de cualquier ciudadano. (*María Rosa García Ruiz, Las Necesidades de Formación profesional en las Empresas.*

<http://pedagogia.fcep.urv.cat/revistaut/revistes/juny05/article13.pdf>)

La educación y formación para el trabajo denominada en el resto del Mundo como educación y formación profesional es definida como “el conjunto de modalidades de aprendizaje sistematizado que tienen como objetivo la formación socio-laboral, para y en el trabajo, involucrando desde el nivel de cualificación de introducción al mundo del trabajo hasta el de alta especialización. Está conformada por instituciones diversas, públicas y/o privadas, que especializan su oferta formativa en modalidades de formación integral, integradora y permanente y que focalizan sus acciones por población objetivo y/o por saberes profesionales a impartir. La educación y formación profesional está compuesta por procesos de enseñanza-aprendizaje de carácter continuo y permanente integrados por acciones técnico-pedagógicas destinadas a proporcionar a las personas oportunidades de crecimiento personal, laboral y comunitario brindándoles educación y capacitación socio-laboral”. Fuente OEI (*Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, Ciencia y Cultura*).

En Colombia esta formación es ofrecida por el SENA e Instituciones de Educación para el trabajo y el desarrollo Humano y regulada por la Ley 115 de 1994 y Ley 1064 de 2006 como: “la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales, sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos en el artículo 11 de esta ley”.

La educación y formación profesional bajo el enfoque de competencias en jóvenes, adultos, trabajadores, desempleados y poblaciones especiales, es el instrumento para que puedan integrarse de manera adecuada al mercado laboral con oportunidades significativas para su futuro. Por lo tanto, se requieren esfuerzos públicos que focalicen acciones efectivas en este ámbito de la enseñanza, vinculando esta oferta educativa con el sector productivo.



El Conpes 3527 de 2008 (POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD) referente a Educación y competencias laborales, establece que debe haber un plan de acción, resultado de la concertación entre el Ministerio de Educación y el SENA, a partir de políticas y estrategias que cada una de estas entidades ha venido impulsando para garantizar que los sistemas educativos y de formación para el trabajo formen el recurso humano requerido con el fin de aumentar la productividad y la competitividad del país. Las Estrategias y objetivos que se determinan son:

1. Competencias laborales: “**Impulsar un nuevo modelo de formación profesional en el país**” (sic), coherente con los actuales requerimientos de transformación y modernización del aparato productivo Colombiano y con los retos que impone la Sociedad del Conocimiento.

2. Articulación del sistema educativo y formación a lo largo de la vida: Consolidar el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano e Implementación de esquemas flexibles que promuevan la movilidad entre subsistemas, con el desarrollo de competencias básicas, científicas, ciudadanas y laborales como el eje articulador.

De otra parte, la Unesco y OIT definen la oferta de educación y formación profesional como un término comprehensivo que involucra aquellos aspectos del proceso educacional, adicionales a la educación general, como son el estudio de tecnologías y ciencias afines, la adquisición de habilidades prácticas, actitudes, conocimiento y entendimiento de ocupaciones en varios sectores de la vida económica y social. (*Desafíos para una educación con equidad en América Latina y el Caribe, Encuentro Preparatorio Regional 2011 Naciones Unidas - Consejo Económico y Social, Revisión Ministerial Anual ECOSOC-Buenos Aires, Argentina, 12-13 de mayo de 2011*).

Esta oferta de formación se constituye como un importante “*medio de acceso a sectores profesionales y de participación efectiva en el mundo del trabajo*”, y junto con eso, como un “*método para facilitar la reducción de la pobreza*” (UNESCO/OREALC, 2005).

En tanto, a nivel de enseñanza postsecundaria, describe dos modelos predominantes de oferta de educación y formación profesional en la región a finales de los años 90 y todos involucran la articulación del mundo público y privado. El primero es el impartido por las instituciones tradicionales de formación profesional desarrolladas en los 1950 (los institutos de formación profesional) y que son administradas por el Estado o por vinculaciones tripartitas (Estado, sindicatos y empresas). Un segundo modelo se desarrolla con programas ad hoc, que son descentralizados, y delegan la formación en otras instituciones (*centros privados o de la sociedad civil*). Jacinto (2010).

El Presidente Juan Manuel Santos tiene la firme intención de ingresar a Colombia en la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico): “Queremos entrar a la OECD porque es el club de las buenas prácticas: Colombia quiere poner ese umbral que la OECD tiene para el ingreso de países a este club como parte de la política de

desarrollo del país”, (sic), dijo el Presidente, luego de asistir al Consejo del organismo, realizado en París (Francia)”. El Espectador.com 24 enero 2011.

La OCDE (2010) plantea que el desarrollo de los programas de educación y formación profesional necesitan enfocarse hacia el desarrollo de una carrera a largo plazo, entregando competencias que habiliten a los jóvenes a entrar directamente al mercado laboral, pero también les permitan continuar su formación en el futuro; esto se puede lograr a través de una educación y formación profesional fuerte con niveles propios que le permita al aprendiz una ruta de aprendizaje a lo largo de la vida y de acumulación de capital humano que genere movilidad formativa y laboral, mejorando sus oportunidades de inserción, reinserción y promoción en la pirámide ocupacional.

En la actualidad existen 3150 Instituciones de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano públicas y privadas, que han tenido un desarrollo a través del Sistema Nacional de Formación para el trabajo, liderado por el SENA, y cuyos principales logros han sido:

- Redes Nacionales de Formación para el Trabajo.
- Implementación de la Formación por competencias laborales.
- Se cuenta con un Sistema propio de Aseguramiento de la Calidad, SCAFT, mediante la creación de Normas Técnicas de calidad para Instituciones y programas.
- Se cuenta con un Sistema Nacional de Información de la Educación para el Trabajo (SIET).
- Formación aproximada de 1.158.000 estudiantes al año entre el SENA y los otros oferentes. 658.144 técnicos laborales del SENA (INFORME DE GESTIÓN noviembre 2011 - octubre 2012) y 500.000 SIET, Mineducación 2012.
- Son los principales ejecutores de estrategias de generación de empleo para población vulnerable como Jóvenes en Acción, Generación de Empleo urbano, Reconversión socio-laboral, formación para población desplazada y reinsertada, etc.
- Ambientes adecuados para la educación y formación profesional.

Estos avances hacen necesaria la construcción de un marco regulatorio claro y transparente que fortalezca el sector, fácilmente identificable por el sector productivo y la sociedad en general.

## 2. PROBLEMÁTICA

En Colombia la Educación Postsecundaria está orientada solamente hacia la Educación Superior como única ruta vertical con estatus social y académico reconocido por la sociedad y no contempla la ruta de la educación y formación profesional, esto se debe a que no existe una diferenciación funcional horizontal de ambas estructuras. Mientras en la Educación Superior se contemplan niveles y modalidades (Ley 30 de 1992), la educación y formación profesional carece de marco regulatorio que determine sus niveles y especializaciones.

La creación de una estructura con identidad, objetivos propios, diferentes niveles y especializacio-



nes dan respuesta a la necesidad de la juventud, del sector productivo, y de la sociedad en general de contar con una oferta educativa altamente diferenciada, según la gran diversidad de intereses y capacidades de carácter educativo y ocupacional, sin privilegiar únicamente los valores de la cultura académica, de la investigación, de la generación de conocimientos, sobre otras culturas distintas, como la técnica; cuyo ethos, valores y propósitos sociales y económicos son distintos y alternativos a la cultura académica.

“En la mayoría de los países altamente industrializados, solamente entre el 10 y el 15% de la PEA (Población económicamente activa) requiere educación de nivel universitario-académico. La mayor parte de las ocupaciones y oficios tanto industriales como de servicios requieren calificación técnica y profesional de alto nivel de calidad, la que preferencialmente se otorga a través de instituciones y programas no-universitarios, generalmente de ciclo corto”. OECD.

*Es socialmente más equitativo ofrecer una gran diversidad de oportunidades educativas para personas altamente diferenciadas, que ofrecer una única vía, oportunidad o tipo de educación. (La política educativa en la década de los 90: ¿Camino de modernidad o instrumento de modernización? José Gregorio Rodríguez).*

En Colombia no existe un reconocimiento a la Educación Continua o Complementaria que realizan las personas, ya que no hay un sistema de créditos o medida que permita ser tenida en cuenta por el sistema educativo o productivo como lo plantea la OIT en la Recomendación 195: “plantea el deber de los países miembros de definir políticas de desarrollo de los recursos humanos, de educación, de formación y de aprendizaje permanente que hagan hincapié en el desarrollo económico sostenible en el contexto de una economía en proceso de globalización y de una sociedad basada en el saber y la adquisición de conocimientos; así como en el desarrollo de las competencias, la promoción del trabajo decente, la conservación del empleo, el desarrollo social, la inclusión social y la reducción de la pobreza” (artículo 3.b).

*Se resalta entonces la importancia de la innovación, la competitividad, la productividad, el crecimiento económico, la creación de trabajo decente y la empleabilidad de las personas, “considerando que la innovación crea nuevas oportunidades de empleo, pero también exige nuevos enfoques en materia de educación y formación que permitan satisfacer la demanda de nuevas competencias” (EMPLEO e INCLUSIÓN SOCIAL. APORTE DEL ESTADO MUNICIPAL C.P.N. MARCOS W. ORO Coordinador de la Oficina de Empleo Municipalidad de Rawson en [www.asociacionag.org.ar/.../ORO,%20MARCOS%20W%20-%20](http://www.asociacionag.org.ar/.../ORO,%20MARCOS%20W%20-%20)).*

En Colombia la formación para poblaciones especiales está siendo ejecutada por entidades no especializadas lo que genera una escasa oferta de programas pertinentes, en ambientes de aprendizajes que no son aptos para los campos de formación, sin docentes cualificados, de tal forma que la educación en oficios y ocupaciones no llega de forma adecuada a los desempleados, los desplazados, los reinsertados del conflicto armado, las minorías indígenas, afrocolombianas, y otras poblaciones es-

peciales que tienen en general, el agravante de poca escolaridad y mala calidad de la educación básica, inexistencia de recursos económicos, analfabetismo cultural y funcional. Son aspectos que requieren tratamiento prioritario para el país, para combatir el flagelo de la extrema pobreza y desigualdad social.

En muchos países en desarrollo, el número de trabajadores con baja remuneración, en condiciones de trabajo inaceptables o desempleados, es alto, y en muchos casos está creciendo, dado que el empleo es generalmente el principal (sino el único) activo de los pobres, un proceso de crecimiento que no se asocia con la creación de más y mejores empleos puede fracasar en reducir la pobreza. Por lo tanto, el principal desafío del gobierno es encontrar la mejor manera de integrar a los más pobres al mercado laboral.

En Colombia, los más pobres enfrentan varias barreras al empleo - desde la falta de capacidades técnicas hasta barreras de acceso al crédito.

Aunque es difícil identificar cuál es la barrera al empleo más importante, uno de los objetivos principales del Gobierno de Colombia es encontrar programas adecuados para contrarrestar la incompatibilidad de competencias de los más vulnerables. (*¿Cómo integrar a los más vulnerables al mercado laboral? Recomendaciones para Colombia, María Laura Sánchez Puerta Banco Mundial “Políticas de empleo a nivel mundial y un examen para Colombia” Bogotá, 14 de noviembre de 2008.*)

La estructura actual del Sistema Educativo requiere de una reorganización de la oferta de la formación para el trabajo en Colombia (conocida en el mundo como educación y formación profesional, EFP) para que todas las instituciones y empresas que ofrezcan este servicio se rijan por las mismas normas y no como está hoy, que cada cual tiene su propia legislación, lo cual ha traído inconvenientes al sector productivo y a los egresados al vincularse al mundo laboral.

En Colombia se genera una confusión debido a que para el mismo tipo de formación denominada anteriormente educación no formal (Ley 115 de 1994) existen ahora 2 denominaciones: Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (Ley 1064 del 2006), y Formación Profesional Integral (Ley 119 de 1994 que reestructuró al SENA), que en su decreto reglamentario (Decreto 359 de 2000) expresa que la formación profesional integral se inscribe como educación no formal, al establecer la Ley General de Educación que esta es: “la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales, sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos en el artículo 11 de esta ley”, que es exactamente la misma definición de Educación para el trabajo y el Desarrollo humano.

En el contexto Internacional la formación para el Trabajo tiene una denominación específica: VET (Vocational Education and Training), cuya traducción oficial es “Educación y Formación Profesional” EFP. Fuente OCDE.

Ejemplo de esto es CINTERFOR (Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional) adscrito a la OIT, cuya misión es desarrollar una comunidad permanente de

aprendizaje y cooperación horizontal entre los organismos encargados de la educación y formación profesional, con el propósito de difundir conocimientos, experiencias y buenas prácticas en materia de capacitación y desarrollo de recursos humanos, esto a nivel de América Latina. Así mismo existe CEDEFOP (CENTRO EUROPEO PARA EL DESARROLLO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL), es el centro de referencia de la Unión Europea para la educación y formación profesional. Proporciona información y análisis sobre los sistemas, la política, la investigación y la práctica de la educación y formación profesional.

### 3. JUSTIFICACIÓN JURÍDICA

#### 3.1. Aporte social

*Estudios realizados por autores como Tapia (1996) Gómez y Munguía (1992) Latapí (1992) Giroux (1992) Ibarrola (1988 y 1994) entre otros, muestran que existe una relación entre la educación y el trabajo privilegiando al sujeto y las regiones desde su aporte subjetivo para transformar el sistema educativo. En la sociedad capitalista moderna se observa que los-as jóvenes tienen un valor trascendente y un rol preponderante, puesto que se les considera “el recurso estratégico del desarrollo integral de la sociedad”. Sin embargo, aunque se les asigna ese valor trascendente es precisamente a los-as jóvenes a quienes golpea con más fuerza el desempleo y la falta de acceso a la educación. (La educación para el trabajo de jóvenes en Colombia, Mecanismo de Inserción Laboral y Equidad, Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Marleny CARDONA ACEVEDO. John Fernando MACÍAS PRADA. Paula Andrea SUESCÚN ÁLVAREZ, 2009 <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Pwb05Dg1F41%3D&tabid=897>)*

*Esta ausencia evidencia la segmentación del mercado, lo que ubica también a los-as jóvenes en una situación de desventaja, principalmente a aquellos provenientes de los estratos socioeconómicos más bajos, quienes sufren condiciones de pobreza y exclusión y, en consecuencia, bajos niveles de empleabilidad. Estas son situaciones por las que la educación para el trabajo de jóvenes ha cobrado especial interés en Colombia. La educación para el trabajo de jóvenes en Colombia, Mecanismo de Inserción Laboral y Equidad, Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Marleny CARDONA ACEVEDO. John Fernando MACÍAS PRADA. Paula Andrea SUESCÚN ÁLVAREZ, 2009 <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Pwb05Dg1F41%3D&tabid=897>)*

La importancia del tema de la educación y formación profesional no es un asunto sólo de la capacitación, la calificación, la inserción laboral y el empleo en el marco de las demandas del mercado laboral, también responde a problemáticas que exigen grandes esfuerzos de los sectores públicos y privado debido a la alta complejidad de los procesos sociales relacionados. No basta con capacitar a los-as jóvenes. Hoy en Colombia no es suficiente la formación para alcanzar una posición ocupacional o ascenso social. Si bien la educación continúa siendo altamente valorada, contar con títulos que acrediten experiencia sigue siendo necesario para ingresar exitosamente al mercado laboral. Los estudios ge-

nerales y la capacitación específica son necesarios pero cada vez menos suficientes para alcanzar una posición laboral. Es por eso que los/las jóvenes terminan siendo los más afectados y, entre ellos-as, los más impactados son los más pobres.

Las políticas públicas, articuladas con los planes de desarrollo y después de la promulgación de la Constitución de 1991, continúan hoy ubicadas en unos marcos amplios, lo que se ha reflejado en la necesidad de desarrollar políticas sectoriales y poblacionales que focalicen la solución de problemas. En el caso de la juventud la Ley 375 de 1997, llamada Ley de Juventud, expresa que existen avances en la formulación de una política que ha tenido la intención de enfatizar en el reconocimiento de los-as jóvenes como sujetos de derechos y portadores del desarrollo social. Así mismo, se han estado implementando políticas que están impactando en los ámbitos laborales y educativos, expresadas respectivamente en la Ley 789 de 2002 (llamada Reforma Laboral) y en la Ley 1064 de 2006 (que modifica la educación no formal para denominarla Educación para el trabajo y el desarrollo humano), Ley 1429 de 2010 de Primer empleo, entre otras.

Las transformaciones del mercado laboral internacional han dado lugar a nuevas divisiones del trabajo emergiendo nuevos perfiles laborales en el contexto nacional. Para lograr la formación e implementación de estos nuevos perfiles, las políticas públicas de educación y trabajo deben articular tanto la oferta pública como la oferta privada en pro de una educación y formación de calidad, hacer inversiones técnicas y económicas que se proyecten desde la planificación de la política.

*En la planificación de la política pública dirigida a la juventud la perspectiva de sujeto ha quedado subordinada a otras políticas, por lo tanto resulta relegada y desdibujada. Estas subordinaciones se manifiestan tanto en los decisores, como en los académicos o en las propias imágenes socialmente construidas al respecto. El resultado es que en las formulaciones del problema y consecuentemente en la definición de la agenda pública, se priorizan las cuestiones relativas a la educación y al trabajo, pero desde la perspectiva de la institución educativa, o de la estructura productiva y sus requerimientos de recursos humanos. Ello no significa que se desconozca a los-as jóvenes, sino que el foco está en el conjunto de la organización educativa, o en las dinámicas de la producción (GALLART; María Antonia. JÓVENES, EDUCACIÓN Y TRABAJO: APRENDIZAJES PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS. La educación y el trabajo desde la perspectiva de los jóvenes. DNP, 2 de junio de 2008.)*

#### 3.2. Lineamientos de política pública

El contexto actual de Colombia se caracteriza por una Productividad Total de los Factores (PTF) (*diferencia entre la tasa de crecimiento de la producción y la tasa ponderada de incremento de los factores (trabajo, capital,...)*) que representa menos del 60% de la de los Estados Unidos y que está muy por debajo de la de otros países de la región. Esta situación se produce a pesar del crecimiento económico que tuvo el país entre el 2002 y el 2008 y está fuertemente relacionada con la baja calidad de la educación básica formal, que conduce a que actualmente

la fuerza laboral colombiana tenga una baja productividad laboral y que cada año se incorporen al mundo laboral nuevos trabajadores con bajas capacidades. Colombia tiene el gran reto de incrementar su PTF, para lo cual necesitará fortalecer su Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT); no obstante, actualmente el SNFT sufre de importantes limitaciones, en términos de la incidencia e intensidad de la Formación para el Trabajo (FT), pero también de la calidad y pertinencia de esta formación, para contrarrestar esta situación, los lineamientos de política pública vienen estableciendo la necesidad de fortalecer la educación y formación profesional, como relacionamos a continuación:

CONPES 2945 DE 1997: CONFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO: *“No obstante los avances aquí resumidos, el SENA no puede atender solo todas las demandas de los sectores productivos e instituciones del país en términos de educación y formación profesional. En consecuencia, se deben generar las condiciones para el surgimiento de una oferta mixta de capacitación para el trabajo, con participación de los sectores público y privado, debidamente articulados por medio de un sistema”.*

CONPES 81 DE 2004, CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO: La propuesta de consolidación del SNFT se fundamenta en los siguientes aspectos: **la provisión de regulación pertinente y coherente con las necesidades de consolidación del SNFT**, la pertinencia de la oferta de formación para el trabajo, considerando los requerimientos de los sectores productivos y los lineamientos nacionales de desarrollo económico y competitividad, ampliación de la cobertura de la oferta de formación para el trabajo, el mejoramiento de la eficiencia de los actores del SNFT, el incremento de la calidad de la oferta y de los oferentes de formación, el desarrollo de competencias óptimas de empleabilidad y emprendimiento de las personas, mediante los programas de educación y formación, la transparencia en la acreditación de las entidades y programas que constituyen la oferta de formación para el trabajo, el reconocimiento y certificación de las competencias de los trabajadores, la experiencia y aprendizajes previos, sin importar dónde y cómo fueron adquiridas, el proceso de articulación, la cadena de formación, las equivalencias y la movilidad educativa para el mejoramiento de la coordinación entre la educación formal y la educación no formal, la transferencia de estrategias, metodologías, aprendizajes, mejores prácticas entre los actores del SNFT y el fortalecimiento de una comunidad de conocimiento, la adopción del modelo de gestión del recurso humano y de la formación para el trabajo a partir de las “competencias laborales”.

CONPES 3674 LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO SFCH

• Es necesario promover políticas y estrategias que contribuyan a articular los distintos niveles de la formación del capital humano en el país. En términos de protección social, el artículo 3° de la Ley 1151 de 2007 dispone que el Gobierno Nacional ejercerá acciones que promuevan la consolidación

del Sistema de Protección Social buscando el fortalecimiento del SFCH de Colombia a través de la articulación del sistema de formación para el trabajo y el sistema educativo nacional.

• Concomitantemente, el artículo 31 de la Ley 1151 de 2007, que aprobó los lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos” establece que “el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional (MEN), articulará los niveles de educación media y superior, la educación para el trabajo y el desarrollo humano y el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, con el objeto de permitir al estudiante mejorar su movilidad a lo largo del ciclo educativo y la inserción al mercado laboral. Para el efecto, diseñará, reglamentará y evaluará las acciones de regulación, integración, acreditación, pertinencia de la formación, normalización y certificación de competencias laborales”. En este sentido, los lineamientos que se aprueban en este documento CONPES, hacen parte de las estrategias que el MEN junto con el Ministerio de la Protección Social (MPS), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), Colciencias y el Departamento Nacional Planeación (DNP), se comprometen a desarrollar con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el articulado en mención. En este proceso apoyarán técnica y operativamente el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE).

• Adicionalmente, este Plan sugiere que para fortalecer la formación en competencias laborales se impulse la estrategia de la articulación de la educación media con la educación superior, el SENA y la educación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH). La intención es que dicha articulación permita transferir las prácticas propias del sector productivo a la formación de los jóvenes y que estos, una vez graduados de los niveles de educación básica y media, puedan continuar su formación ya sea a través de la vinculación a la educación superior o a la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano ETDH (Educación y Formación para el Trabajo).

• Para articular, integrar y dinamizar toda la oferta de formación para el trabajo alrededor del SNFT (Este Sistema se establece con el Conpes 2945 de 1997), el Conpes Social 81 de 2004, establece claramente los roles de diseño y promulgación de políticas, acreditación, estándares, regulación, financiación y provisión de la formación en diferentes actores del Sistema, en cabeza de los Ministerios de la Protección Social y de Educación Nacional, con el apoyo del SENA.

• Concretamente, la Meta número 9 de la visión 2019: ‘Consolidar un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo’ propone que en materia de regulación, el MEN y el MPS tendrán que definir los lineamientos y sus respectivas competencias, deberán establecer los mecanismos y requisitos de acreditación de instituciones y programas; y deberán definir el sistema de equivalencias de los programas con un enfoque de formación por competencias para facilitar la movilidad educativa de los usuarios de la capacitación.

- En adición a esto, la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Conpes 3582) plantea una serie de problemas comunes para su desarrollo, relacionados con las competencias científicas, el recurso humano con formación avanzada y la formación para el trabajo y la definición de mecanismos para potenciar la educación como instrumento de desarrollo económico. En particular, una de las seis estrategias que componen esta política es la formación de recurso humano con capacidades científicas, tecnológicas y de innovación en todos los niveles educativos.

- Igualmente, es importante resaltar que este documento busca potenciar el impacto social que el SFCH genera sobre las familias al permitir una mayor movilidad social, de forma que se establezcan para la población colombiana rutas de acumulación de capital humano que permitan mayores niveles de distribución de los beneficios del crecimiento económico, gracias a la garantía de mayores oportunidades de inserción laboral de los colombianos sustentada en la calidad, entendida como “la capacidad del sistema para lograr que todos o la gran mayoría de los estudiantes alcancen niveles satisfactorios de competencias para realizar sus potencialidades, participar en la sociedad en igualdad de condiciones y desempeñarse satisfactoriamente en el mundo productivo”, de forma que soporte la creación de empleos productivos y de calidad.

- Se plantea esta movilidad social, como un objetivo cuyos resultados se observarán en el mediano y largo plazo y que permitirá que próximas generaciones alcancen mayores niveles de cualificación para sustentar las apuestas productivas, económicas y sociales de largo plazo del país.

- Estos fines deberán estar soportados en el desarrollo e implementación de un marco nacional de cualificaciones (MNC) que tenga una triple finalidad: primero, contribuir a coordinar de forma eficiente a los actores del SFCH; segundo, crear espacios de convergencia entre la educación, la formación para el trabajo y el desarrollo humano y las demandas del sector productivo, a través del apoyo de los procesos de gestión del recurso humano por competencias por parte de las empresas. Finalmente, facilitar que las competencias adquiridas directamente en el lugar de trabajo (on-the-job-training) o en el sistema de formación permanente permitan a los trabajadores una mayor movilidad laboral, así como una mayor capacidad para migrar hacia nuevas ocupaciones.

- Finalmente, el desarrollo de un marco de aseguramiento de la calidad de la oferta de formación para el trabajo y el desarrollo humano permitirá consolidar y complementar el sistema de aseguramiento de la calidad para todo el Sistema de Formación de Capital Humano garantizando no solo trabajadores altamente productivos, sino ciudadanos partícipes en la construcción y desarrollo de su propia sociedad.

#### CONPES 3616 LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y/O DESPLAZAMIENTO

##### PLAN DE ACCIÓN PARA LA PUESTA EN MARCHA DE LA POLÍTICA ESTRATÉGICA

- Ajustar las características de la oferta de formación para el trabajo, con el fin de dar mayor

acceso, calidad y pertinencia a los programas demandados por la PPED (Población con Pobreza extrema y desplazada) considerando los requerimientos específicos tanto de la zona urbana como de la zona rural y las características específicas de la población objetivo.

- Evaluación de estímulos para el acceso a alfabetización y formación para el trabajo.

- Divulgar un Banco de Oferentes de Programas de Formación para el trabajo que cuenten con la certificación de calidad. (MEN)

### **3.3. Contexto internacional**

#### **ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS (OEI)**

La educación y formación profesional requiere, cada vez más, de procesos educativos integrales, integradores y permanentes, orientados hacia una polivalencia tecnológica y hacia una rápida adaptación a contextos técnicos diversos. Estas características determinan la necesidad de construir opciones que den respuestas a vocaciones, necesidades técnico-productivas, expectativas de desarrollo personal y social y ritmos de aprendizaje y actualización de conocimientos y competencias. Todo esto indica la necesidad de institucionalizar un Sistema Nacional de Educación y Formación Profesional adaptable, modularizado, ágil que constituya una clara opción de desarrollo de competencias generales, a desenvolver en el entorno social y productivo, y de competencias profesionales, que necesiten ser cíclicamente actualizadas de acuerdo al desarrollo de la tecnología y de las técnicas más específicas de la misma.

*Por su naturaleza y funciones, la educación y formación profesional trasciende el ámbito específicamente formativo para integrarse transversalmente en los campos de la educación, del trabajo y de la producción en los que participan actores sociales con necesidades y lógicas diferentes, tanto en la esfera pública como en la privada. (<http://www.oei.es/edytrabajo2/FPDefinitivo.PDF>)*

En el ámbito del sistema educativo, las acciones de educación y formación profesional pueden encuadrarse como un régimen especial alternativo que, por un lado, admite diversas modalidades de articulación y reconocimiento con los ciclos del sistema de educación formal y, por el otro, admite formas de ingreso y de desarrollo diferenciadas de los requisitos académicos propios de la educación formal. Estas modalidades -sin resentir la exigencia de calidad y de conocimientos de fundamento científico/técnico- permiten acceder en forma más flexible a procesos de educación y formación profesional continua a todas las personas, independientemente del grado de conocimiento adquirido por vía académica. La educación y formación profesionales una estructura educativa paralela a la Educación General, con niveles propios y reconocidos como Educación a lo largo de la vida.

De igual forma la OCDE (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO) establece como determinantes del Desarrollo de la Educación y Formación Profesional (EFP) las siguientes acciones estratégicas: El desarrollo de la educación y formación profesional como factor estratégico en la construcción de la Sociedad del Conocimiento y la Innovación; la imple-

mentación de un modelo de educación y formación profesional para la Ciudadanía Activa, la Creatividad, la Innovación, el respeto a la naturaleza y el medio ambiente; el Desarrollo de un Modelo de Cualificaciones (basado en Competencias); Sintonizar con las necesidades del Mercado Laboral, el desarrollo de la Orientación Vocacional; **diferenciación y regulación de la oferta formativa en: Formación Profesional Inicial FPI, Formación Continua FC, Formación para Poblaciones Especiales FPE**; Eficiencia de docentes e instructores; Aprendizaje en el Puesto de Trabajo y las ventajas de la formación en el puesto de trabajo; Desarrollo de los Mecanismos de soporte de la educación y formación profesional, Desarrollo de la Información y la Estadística sobre la educación y formación profesional; promoción de las ocupaciones intensivas en ciencias, matemáticas, ingeniería y en las ocupaciones verdes y por último mejoramiento de la Calidad en la educación y formación profesional.

La educación y formación profesional adquiere una mayor atención en los momentos de crisis por su importancia para el empleo. Por ello es lógico detenernos a analizar sistemas de FP con prestigio internacional:

#### **EL MODELO DUAL DE LA FP ALEMANA**

*Este modelo se basa en la alternancia de la formación en los centros educativos y en las empresas.*

*Este modelo suscita una gran aceptación social, como lo prueba el hecho de que en Alemania el 60% de los jóvenes opten por este tipo de formación y que su tasa de paro juvenil sea de un 9,1%, siendo su índice de desempleo del 5,9%, cifras estas muy alejadas de las de nuestro país. \* Fuente: Revista T.E. CC.OO*

*Los jóvenes cursan al término de su etapa escolar uno de los 350 "títulos" de educación y formación profesional homologadas dentro de este sistema.*

*La capacitación completa dura entre dos y tres años y medio. La oferta formativa de las empresas se complementa con estudios de educación y formación profesional supraempresariales y cualificaciones adicionales.*

*El sistema es financiado por las empresas, que pagan una remuneración a los aprendices, y el Estado, que cubre los gastos de las escuelas profesionales. Actualmente forman aprendices unas 500.000 factorías, oficinas de la administración pública y despachos de profesionales liberales.*

*Las PYMES ponen a disposición más del 80% de las plazas. Gracias al sistema dual el porcentaje de jóvenes sin profesión o plaza de aprendizaje es relativamente bajo. Dentro del grupo de edad de 15 a 19 años tan solo se eleva al 4,2%.*

*La combinación de teoría y práctica garantiza una elevada cualificación. Además, la educación y formación profesional opera como etapa inicial del sistema de capacitación permanente.*

*La implantación del modelo, conocido como "dual" porque implica que los alumnos estudien y trabajen al mismo tiempo con una beca-salario, se vislumbra como real cuando lo respalda tanto el gobierno como uno de los sindicatos más grandes del país. ([http://revista.universidaddepadres.es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1364&Itemid=1213](http://revista.universidaddepadres.es/index.php?option=com_content&view=article&id=1364&Itemid=1213)).*

#### **AUSTRALIA**

*En Australia miles de cursos se ofrecen a través de la "educación y formación profesional" (VET-Vocational Education and training). Los títulos obtenidos a través de este tipo de educación conllevan a una variedad de carreras diferentes.*

*Los programas VET son ofrecidos por Organizaciones de Formación Registradas (Registered Training Organizations - RTO). Estos pueden incluir educación técnica y superior en institutos (TAFE) y colegios privados. Estas organizaciones están registradas por cada estado o territorio de Australia autoridad para proporcionar una formación de calidad, ofrecer cursos desarrollados con la industria y otorgar un título reconocido a nivel nacional.*

#### **Cursos y títulos**

*La educación y formación profesional de Australia y los cursos de formación ofrecen a los estudiantes las habilidades que los empleadores han identificado como importantes en el lugar de trabajo. También se considera que en general, VET ofrece más habilidades para desarrollarse en un trabajo que las que brinda la universidad (educación superior).*

*Los tipos de títulos que se pueden obtener a través del sector VET son: Certificado I-IV.*

*Estos cursos están diseñados para proporcionar capacidades de introducción y de formación. Brinda los conocimientos específicos y habilidades en la comunicación, la participación, aritmética, y el trabajo en equipo necesarios en la industria. Duran entre semanas y 6 meses.*

#### **Diploma**

*Este curso prepara a los estudiantes para la industria, las empresas y para las carreras profesionales. Se pueden hacer en los institutos TAFE y colegios privados. Los títulos de Diploma requieren de 18 a 24 meses de estudio, tiempo completo.*

#### **Diploma avanzado**

*Un Diploma Avanzado proporciona un alto nivel de habilidades prácticas para el empleo en un área específica de la carrera, tales como contabilidad, diseño, construcción e ingeniería. Algunos cursos de diploma avanzado también se pueden completar a nivel universitario. Los Diplomas Avanzados varían entre 24 a 36 meses de estudio.*

#### **Certificado de graduación profesional - Diploma:**

*El certificado de formación profesional y diploma de postgrado VET son el equivalente al título de enseñanza de postgrado o título profesional. Estos proporcionan empleos de alto nivel relacionados con habilidades y conocimientos. El certificado de postgrado por lo general requiere seis meses de estudio a tiempo completo y el diploma de postgrado por lo general requiere un año de estudio a tiempo completo.*

*Los programas de educación y formación profesional VET, especialmente en el diploma y diploma de nivel avanzado, a menudo pueden dar lugar en los cursos de educación superior para la obtención de títulos de licenciatura (profesionales). Por otra parte, es cada vez más común para los graduados de educación superior tener títulos VET con el fin de obtener habilidades para trabajos prácticos, que*

*impliquen mano de obra o labores técnicas.* (<http://www.latinoaustralia.com/estudiar-australia/educacion-tecnica/educacion-formacion-profesional>)

#### SINGAPUR

*Después de que Gran Bretaña se desprendió de su colonia, era tan pobre y falta de recursos que ninguna otra nación quiso hacerse cargo suyo y se tuvo que independizar. Su producto bruto era similar al de México y Jamaica.*

*Hoy día, en buena parte gracias a la apuesta que hizo por mejorar el nivel de su sistema educativo, Singapur tiene un ingreso per cápita de 52 mil dólares por año, el noveno más alto del mundo, por encima de Estados Unidos. El desempleo en Singapur es del 2 por ciento, uno de los más bajos del mundo. Pese a su pequeña población y su carencia en materias primas, es el mayor productor mundial en plataformas petroleras, y es uno de los mayores exportadores mundiales de sistemas de control para aeropuertos y puertos. Con sus 4.6 millones de habitantes, sus empresas de ingeniería y arquitectura están en todo el mundo.* (<http://www.oem.com.mx/elsoldeparral/notas/n1931541.htm>). *Singapur tenía un alto nivel de analfabetismo y gran parte de sus estudiantes no terminaban la secundaria, hoy en día todos los jóvenes entran en algún tipo de institución de educación superior, técnica o vocacional.* ([http://books.google.com.co/books?id=oxOaSQ4ZFgC&pg=PT91&lpg=PT91&dq=Singapur+ten%C3%ADa+un+alto+nive+l+de+analfabetismo+y+gran+parte+de+sus+estudiantes+no+terminaban+la+secundaria,+hoy+en+d%C3%ADa+todos+los+j%C3%B3venes+entran+en+alg%C3%ADn+tipo+de+instituci%C3%B3n+de+educaci%C3%B3n+superior,+t%C3%A9cnica+o+vocacional.&source=bl&ots=B\\_7\\_8XaydB&sig=bvgyN110yHlgPp\\_ZsgFuGzf\\_ZG0&hl=es&sa=X&ei=61CIUYe6G87K0AGMp4GoBA&ved=0CCkQ6AEwAA](http://books.google.com.co/books?id=oxOaSQ4ZFgC&pg=PT91&lpg=PT91&dq=Singapur+ten%C3%ADa+un+alto+nive+l+de+analfabetismo+y+gran+parte+de+sus+estudiantes+no+terminaban+la+secundaria,+hoy+en+d%C3%ADa+todos+los+j%C3%B3venes+entran+en+alg%C3%ADn+tipo+de+instituci%C3%B3n+de+educaci%C3%B3n+superior,+t%C3%A9cnica+o+vocacional.&source=bl&ots=B_7_8XaydB&sig=bvgyN110yHlgPp_ZsgFuGzf_ZG0&hl=es&sa=X&ei=61CIUYe6G87K0AGMp4GoBA&ved=0CCkQ6AEwAA)).

*Singapur se ha convertido en el último país que ingresa en la Red UNEVOC de instituciones especializadas en EFTP (Educación y Formación profesional y Técnica), con la entrada de su Instituto de Educación Técnica (ITE) en febrero de 2010. La Red UNEVOC (Centro Internacional de Educación y Formación profesional y Técnica) abarca ya 280 instituciones asociadas, pertenecientes a 166 países de todo el planeta.*

*El ITE es el primer proveedor de formaciones técnicas cualificadas en Singapur para especialistas o profesionales de cualificación media, y el organismo principal para la certificación y la fijación de estándares de competencias profesionales. El Instituto ofrece cursos de jornada completa para alumnos titulados de la escuela secundaria, cursos de jornada parcial para adultos y graduados del ITE, programas formativos en la industria a través de sus asociados industriales, así como programas de tipo internacional.* (<http://www.unevoc.unesco.org/bulletin/bullfull.php?bull=17es>).

#### ESPAÑA

En el año 2011, el Congreso de los Diputados promulgó la Ley de Economía Sostenible. Se trata de un amplio documento que engloba multitud

de medidas en multitud de ámbitos y con el que el Gobierno pretende impulsar un cambio en el modelo económico de España para la próxima década, incidiendo en competitividad, sostenibilidad medioambiental, normalización de la construcción, innovación y formación profesional e impulso a los sectores emergentes.

También están previstas en la ley medida de flexibilización del sistema educativo, de tal manera que haya caminos de ida y vuelta entre la Educación Secundaria obligatoria, la educación y formación profesional, el Bachillerato y la Universidad, con convalidaciones recíprocas, y programas que combinen estudio y trabajo para aquellos que ya abandonaron el sistema y quieren reengancharse.

*El nuevo real decreto también amplía la oferta de educación y formación profesional reglada con programas para jóvenes a partir de 17 años sin titulación y en riesgo de exclusión social. Hasta ahora la oferta para este colectivo la concentraban los Ayuntamientos en forma de escuelas taller o casas de oficios. Así, a partir seguramente del curso 2012-2013, dentro de la FP que ofrece Educación, además de los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI), los ciclos de FP de grado medio (a los que se acceden principalmente con el título de ESO (Educación Secundaria Obligatoria)) y de grado superior (después del bachillerato), estarán esos nuevos los cursos de especialización que pueden llegar hasta master y, además, los programas formativos de inserción socio-laboral. Estos últimos están dirigidos a “personas mayores de 17 años”, “jóvenes con fracaso escolar, personas con discapacidad, minorías étnicas, parados de larga duración y, en general, personas en riesgo de exclusión social”.* ([http://elpais.com/diario/2011/04/25/educacion/1303682402\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/04/25/educacion/1303682402_850215.html)).

**CONSENSO DE SHANGHÁI: RECOMENDACIONES DEL TERCER CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN TÉCNICA, REALIZADO POR LA UNESCO, MAYO DE 2012.**

**“Transformar la EFTP (Educación y Formación Profesional): forjar competencias para el trabajo y la vida”, RECOMENDACIONES** a los gobiernos y otros interesados en la EFTP de los Estados Miembros de la UNESCO que consideren la posibilidad de poner en práctica las siguientes medidas en respuesta a las dificultades señaladas durante el Congreso:

1. Realzar la pertinencia de la educación y formación profesional.
2. Ampliar el acceso y mejorar la calidad y la equidad.
3. Adaptar las cualificaciones y trazar trayectorias.
4. Mejorar la base de datos.
5. Fortalecer la gobernanza y ampliar las alianzas.
6. Incrementar la inversión en la educación y formación profesional y diversificar la financiación.
7. Promover la educación y formación profesional.

#### 4. PROPUESTA PRESENTADA AL HONORABLE CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Esta Ley da respuesta a los requerimientos del documento Conpes 3527 (política nacional de com-

petitividad y productividad) en lo que respecta a **Impulsar un nuevo modelo de formación profesional en el país**, coherente con los actuales requerimientos de transformación y modernización del aparato productivo colombiano y con los retos que impone la Sociedad del Conocimiento.

Del Conpes 3674 (lineamientos de política para el fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano - SFCH): en cuanto que actualiza la regulación existente a las transformaciones del mercado laboral colombiano actual y al contexto internacional.

Atiende la recomendación de la OCDE y Banco Mundial en lo que respecta a desarrollar programas de educación y formación profesional, ofreciendo diferentes trayectorias o destinos educativos, enfocados hacia el desarrollo de una carrera a largo plazo, entregando competencias que habiliten a los jóvenes a entrar directamente al mercado laboral.

Moderniza la educación y formación profesional con el abandono de una concepción de vía secundaria o de segunda oportunidad para los estudiantes con menos recursos económicos o intelectuales, con la voluntad de transformarla en la vía de especialización y cualificación para acceder al mercado de trabajo.

En consecuencia esta ley propende establecer cambios en la regulación de la Educación y Formación Profesional así:

1. Suple la necesidad de tener en Colombia un marco regulatorio para la educación y formación profesional que organice e integre esta oferta educativa, con los requerimientos del sector productivo. Actualmente no existe un sistema conceptualizado y organizado de educación y formación profesional. La tendencia mundial actual es la de tener un sistema de formación paralelo a la formación universitaria, a lo largo de la vida, debidamente regulado. Es inconcebible que una necesidad social tan importante como la educación y formación profesional haya sido ignorada.

2. Establece campos de acción para la educación y formación profesional, así: Programas de Formación Técnica, de Formación Complementaria y Formación para Poblaciones especiales, establecidos internacionalmente y recomendados por la OCDE. La Formación Técnica forma en competencias laborales, con varios niveles formativos, que permite el acceso al mundo laboral.

3. Establece la ruta de aprendizaje mediante niveles para la Formación Técnica: Operario, Técnico y Técnico Superior. (Ver gráfico Anexo número 1), hoy solo se cuenta con un nivel, el Técnico Laboral, que no le permite ascender en su formación profesional.

4. Se establece el campo de acción de la educación y formación profesional para poblaciones especiales.

5. Define los requisitos para el funcionamiento y la oferta de programas de las instituciones de educación y formación profesional.

6. Establece los títulos y certificados que otorga la educación y formación para el trabajo, dependiendo del campo y nivel de formación.

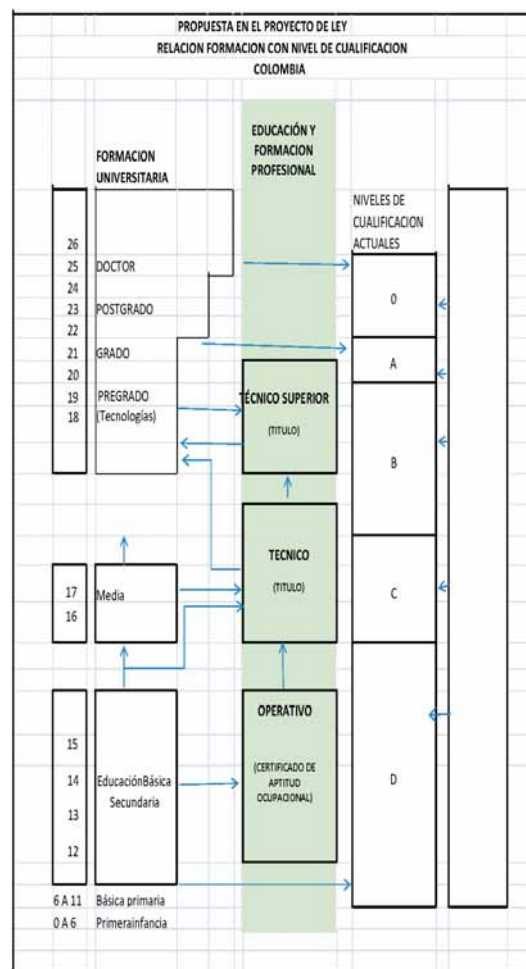
7. Determina lineamientos de fomento y estímulos para la oferta de educación y formación profesional de calidad.

8. Determina la creación de un sistema nacional de información con el objeto de orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de las instituciones, y a su vez para la administración y planeación de la educación, y la determinación de políticas educativas a nivel nacional y territorial.

9. Se crea el Consejo Nacional de Educación y Formación Profesional (Coneforp) de carácter permanente como organismo del Gobierno Nacional vinculado al Ministerio de Educación Nacional con funciones de coordinación, planeación, recomendación y asesoría.

En Colombia es preciso crear mecanismos para que se establezca una correspondencia entre el sistema de educación y el mercado laboral. En la actualidad tenemos, además de un bajo porcentaje de la población con acceso a la educación superior, una relación entre estudiantes de los diferentes niveles que no corresponde a la pirámide laboral: mientras el 78% cursa programas profesionales universitarios, un 8% programas técnicos profesionales y un 14%, programas tecnológicos. *Fuente Ministerio de Educación Nacional.* En el camino de la calidad.

**ANEXO 1**



**Contenido del presente proyecto de ley**

El presente proyecto de ley está conformado por cuarenta y seis (46) artículos de la siguiente manera:

En el primer artículo (1) se establece que se efectúa reemplaza la denominación de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano contenida en la Ley 1064 de 2006 por educación y formación profesional, y la denominación de Sistema Nacional de Formación para el Trabajo por Sistema Nacional de Educación y Formación Profesional.

En el segundo artículo (2) señala su aplicación a todas las instituciones educativas, empresas de naturaleza privada o estatal que ofrezcan el servicio público de la educación y formación profesional.

En el tercer (3) artículo se define la educación y formación profesional es una ruta formativa, o proceso de formación teórico-práctico, mediante el cual las personas adquieren y desarrollan competencias que las habilitan para el acceso al trabajo y para el desempeño competente de ocupaciones y oficios en distintas áreas de la actividad productiva y para la participación activa en la vida social, cultural y económica.

En el artículo cuarto (4) se establecen los fines de la educación y formación profesional. En el quinto artículo (5) los principios de la educación y formación profesional.

En el sexto artículo (6) los objetivos de la educación y formación profesional. En el séptimo artículo (7) los niveles de la educación y formación profesional.

En el octavo artículo (8) el nivel operativo de la educación y formación profesional. En el noveno artículo (9) el nivel técnico de la educación y formación profesional.

En el décimo artículo (10) se define el Nivel de Técnico Superior de la Educación y Formación Profesional.

En el décimo primero (11) artículo se determinan la denominación de los programas de la educación y formación profesional.

En el décimo segundo (12) artículo se define la metodología de los programas de la educación y formación profesional.

En el décimo tercero (13) artículo se define los Programas de Formación Complementaria de la educación y formación profesional.

En el décimo catorce (14) artículo se define la atención a poblaciones especiales.

En el décimo quince (15) artículo se define la investigación aplicada realizada por la educación y formación profesional.

En el décimo sexto (16) artículo se define el Sistema Nacional de Calidad de educación y formación profesional.

En el décimo séptimo (17) artículo se define la Certificación de Calidad de educación y formación profesional.

En el décimo octavo (18) artículo se establece el Sistema Nacional de Información de la educación y formación profesional.

En el décimo noveno (19) artículo se establecen lineamientos del diseño curricular de la de educación y formación profesional.

En el vigésimo (20) artículo se establecen lineamientos de la evaluación institucional de la de educación y formación profesional.

En el vigésimo primero (21) artículo define quienes prestan el servicio de la educación y formación profesional.

En el vigésimo segundo (22) artículo establece los títulos y certificados de la educación y formación profesional.

En el vigésimo tercero (23) artículo establece la convalidación de los títulos y certificados de la educación y formación profesional.

En el vigésimo cuarto (24) artículo crea el Consejo Nacional de Educación y Formación Profesional de la educación y formación profesional.

En el vigésimo quinto (25) artículo establece la conformación del Consejo Nacional de educación y formación profesional de la educación y formación profesional.

En el vigésimo sexto (26) artículo define las funciones del Consejo Nacional de educación y formación profesional de la educación y formación profesional.

En el vigésimo séptimo (27) artículo define la naturaleza de los oferentes de la educación y formación profesional.

En el vigésimo octavo (28) artículo define el consejo de dirección en las instituciones oferentes de la educación y formación profesional.

En el vigésimo noveno (29) artículo define las funciones del consejo de dirección en las instituciones oferentes de la educación y formación profesional.

En el trigésimo (30) artículo señala los plazos establecidos para la obtención de licencia de funcionamiento y registro de programas por parte de las Entidades Territoriales certificadas.

En el trigésimo primero (31) artículo señala la oferta de programas académicos en la educación y formación profesional.

En el trigésimo segundo (32) artículo señala los proyectos de investigación oferta en la educación y formación profesional.

En el trigésimo tercero (33) artículo establece el emprendimiento en la educación y formación profesional.

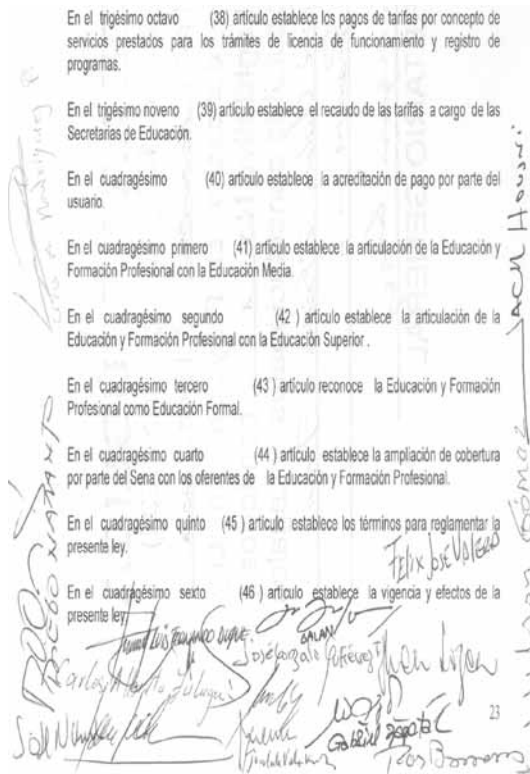
En el trigésimo cuarto (34) artículo señala la oferta de programas en las áreas auxiliares de la salud en la educación y formación profesional.

En el trigésimo quinto (35) artículo establece el fomento de la educación y formación profesional por parte del Ministerio de Trabajo.

En el trigésimo sexto (36) artículo establece el fomento de la educación y formación profesional por parte del Ministerio de Educación Nacional.

En el trigésimo séptimo (37) artículo establece las tarifas por concepto de servicios prestados para los trámites de licencia de funcionamiento y registro de programas.





SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL  
(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 6 del mes de noviembre del año 2013 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 139 de 2013 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Félix José Valera Ibáñez, Juan Francisco Lozano Ramírez.*

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 6 de noviembre de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 139 de 2013 Senado**, por la cual se organiza el servicio público de la educación y formación profesional, antes denominada educación para el trabajo y el desarrollo humano, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *Roy Barreras, Juan Carlos Vélez, Juan Lozano, Jhon Sudarsky*, y otros; y los honorables Representantes *Carlos Alberto Zuluaga, José Gutiérrez, Wilson Gómez* y otros. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 6 de noviembre de 2013

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Juan Fernando Cristo Bustos.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 DE 2013 SENADO

por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 5 de noviembre de 2013

Senador

JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2013 Senado.

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención,

me permito presentar informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2013 Senado**, por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones, para lo cual fui designado por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera, ponencia que se sustenta en los siguientes términos:

#### I. Antecedentes

El presente proyecto de acto legislativo es de iniciativa congresional, siendo firmado por los honorables Senadores *John Sudarsky, Jorge Londoño, Félix Valera, Rodrigo Romero, Juan Lozano, Camilo Sánchez, Juan Mario Laserna, Jesús Ignacio García, Juan Manuel Galán, Eugenio Prieto, Hernán Andrade, Aurelio Iragorri, Roy Barreras, César Tulio Delgado, Edinson Delgado* y los honorables Representantes *Ángela María Robledo, Carlos Amaya, Alfonso Prada*, entre otros, quienes lo radicaron ante la Secretaría General del Senado de la República el día

30 de julio de 2013. La publicación del proyecto se efectuó en la *Gaceta del Congreso* número 572 de 2013. El citado proyecto fue enviado a la Comisión Primera de la Cámara el día 30 de julio de 2013, siendo recibido en la Comisión Primera de Senado el 13 de agosto de 2013 y enviado al suscrito ponente para informe de ponencia para primer debate mediante oficio fechado el 15 de agosto de 2013.

Mediante proposición con fecha quince (15) de agosto de 2013, la comisión aprobó la celebración de una audiencia pública el jueves doce (12) de septiembre del año en curso.

En la sesión del martes cinco (5) de noviembre se discutió y aprobó el proyecto de acto legislativo del interior de la Comisión Primera del Senado.

## II. Objeto y contenido del proyecto de ley

El proyecto presentado tiene como objetivo “la introducción de un sistema mixto de representación en el Congreso de la República”, con dos tramos simultáneos: de un lado uno mayoritario compuesto por Distritos uninominales (DUN) de elección mayoritaria y, por otro lado, uno proporcional, consecuencia de listas cerradas y ordenadas. Además, con las modificaciones propuestas se busca compensar a aquellos partidos que en los DUN logran altas votaciones pero no suficientes para adquirir una curul, siendo aún más participativo el sistema.

Señala el texto del proyecto presentado que la iniciativa es el resultado de un extenso debate al interior de la mesa de Unidad Nacional, así como de un amplio periodo de interlocución con la sociedad civil, la academia y miembros de las otras Ramas del Poder Público, que entregó como resultado el enriquecimiento, publicidad y debate de la propuesta con la que se busca resolver, entre otros problemas, la necesidad de una relación más estrecha entre los miembros del Congreso y sus electores, y la creación de mecanismos de rendición de cuentas.

Con el objetivo de lograr el fin cometido, el cuerpo normativo propuesto está organizado en once artículos:

1. Ocho artículos con modificaciones a la Constitución Política.
2. Un artículo nuevo a la Constitución Política.
3. Un artículo sobre pedagogía.
4. Un artículo con la vigencia del acto legislativo.

## III. Consideraciones frente al proyecto de ley

Los sistemas electorales determinan el comportamiento tanto de los elegidos como de los electores. Muchas de las costumbres electorales por las cuales el Congreso y los partidos han sido criticados por la opinión y la ciudadanía son consecuencias lógicas del sistema electoral. Todavía teóricos y políticos mantienen la búsqueda de la fórmula de proporcionalidad perfecta que corrija los grandes problemas en los sistemas electorales.

Dentro de los límites inherentes a las elecciones como instrumentos de elección colectiva, la manera más eficiente para estas es conectar al electorado con los representantes, el objetivo son altos niveles de identificabilidad y proporcionalidad entre los votos y los escaños. Se trata de dos componentes claves en la eficiencia de un sistema electoral: la identificabilidad se asocia con sistemas electorales mayoritarios y la proporcionalidad es asociada

(obviamente) con representación proporcional. Es debido a estas presiones compensatorias que un sistema mixto es propenso a ser más eficiente<sup>1</sup>.

Durante la época de la posguerra el sistema electoral mixto fue casi exclusivo de Alemania, empero, en la década de los noventa esta visión comenzó a ser más atractiva para otros países. Después de la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética, varias democracias establecidas empezaron a reconsiderar la eficacia de su sistema, y las nuevas democracias emergentes del este de Europa iniciaron la búsqueda de sistemas electorales que pudieran contribuir a la estabilidad de los regímenes nacientes. En este punto, los diseñadores institucionales mostraron especial interés en los sistemas electorales mixtos, precisamente porque el híbrido entre distritos uninominales y listas proporcionales combinaba las características deseables de los sistemas mayoritarios y proporcionales.

Es así como en varios países se inició la sustitución del sistema mayoritario por un sistema mixto que obedeciera más a las necesidades de una verdadera representación en los diferentes parlamentos del mundo<sup>2</sup>. El sistema electoral mixto implementado por Alemania empezó a replicarse en países como Nueva Zelanda, el Parlamento Escocés, la Asamblea Nacional de Gales, Venezuela, Croacia, Corea del Sur, Italia, Israel, Rusia, Hungría, Bolivia, México, Ucrania, Japón y actualmente reformadores canadienses han sugerido la adopción del sistema mixto para su país<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> SHUGART, Mathew Soberg. Electoral “efficiency” and the move to mixed-member systems. *Electoral Studies* [serial online]. n.d.;20:173-193.

<sup>2</sup> MILNER, H. *Steps Toward Making Every Vote Count: Electoral System Reform in Canada and its Provinces*. Broadview Press, Peterborough. (Ed.), 2004.

<sup>3</sup> **México:** Desde 1988 se aplica un sistema mixto con dominante mayoritario, consagrado en la Constitución de este país en sus artículos 52 y 56, donde se eligen trescientos (300) diputados en sendos distritos uninominales y doscientos (200) de representación proporcional en cinco (5) circunscripciones plurinominales. El umbral establecido para participar en la distribución de los diputados de Representación Proporcional es el uno punto cinco por ciento (1.5%) de la votación nacional. En este caso existe un tope máximo de diputaciones para el partido mayoritario, que teóricamente puede implicar que el sistema pierda su capacidad para hacer equivalentes las proporciones de votos y de curules de cada partido. Actualmente, en este país no existe reelección inmediata de los legisladores, ya que esta figura se veía afectada por las prácticas de fraude electoral. El país viene adecuando sus leyes electorales, dando mayor confianza a los ciudadanos, garantizando procesos limpios en los que se respetan las preferencias electorales.

**Alemania:** En este caso en concreto, la mitad de los seiscientos cincuenta y seis (656) miembros de la Asamblea Federal se eligen en sendos distritos uninominales por mayoría simple. La otra mitad se elige por representación proporcional en circunscripciones equivalentes a los estados federados. Así, a cada estado le corresponde un número de diputados de RP igual al número de distritos uninominales que lo conforman. En la distribución de las diputaciones de representación proporcional participan todas las listas que hayan alcanzado más del cinco por ciento (5%) de la votación de la circunscripción. Una de las características más publicitadas del sistema mixto alemán es la equivalencia entre los votos y las curules de cada partido. La forma en que está diseñado este sistema pretende ajustar, de la manera más exacta posible, las proporciones de votos y de curules de cada partido, por lo que en cada entidad federada se elige exactamente el mismo número de representantes de mayoría relativa y de representación proporcional.

Los sistemas electorales mixtos son considerados por algunos como “lo mejor de ambos mundos” (Shugart and Wattenberg, 2001), se han convertido cada vez más en un popular medio de elecciones de las asambleas legislativas. Estos sistemas son atractivos, ya que combinan las ventajas de la representación única (Distritos uninominales) junto con el distrito de representación proporcional (tramo proporcional), y ayudan a compensar las desventajas asociadas con cada tipo de sistema, tanto en términos de voto estratégico como en los efectos mecánicos en la conversión de votos en escaños<sup>4</sup>.

Los sistemas de estas características, dependiendo del país, presentan una gran variedad en cuanto a la fórmula mayoritaria utilizada, el umbral legal y la magnitud media de la circunscripción en el sector proporcional, número de votos que la ciudadanía emite y el porcentaje total de escaños elegidos en cada nivel<sup>5</sup>.

Como bien lo señala la Red especializada de conocimientos electorales ACE, bajo un sistema electoral mixto, las diferentes fórmulas son usadas simultáneamente para ubicar las curules de una sola elección. Entre los países con sistemas electorales mixtos, existen variaciones en la proporción de curules elegidas por distritos y la proporción de elegidas por lista de partidos. Hay también variaciones en el esquema de votación -mayoritario o pluralista- adoptado para distritos electorales. Y más importante, hay variaciones en las relaciones entre los asientos por distritos y los asientos por lista de partidos<sup>6</sup>.

En Colombia, resulta vital la consolidación de la relación de los partidos con los territorios, el candidato y el ciudadano, además de incentivar la creación de las estructuras políticas y sociales que

soporten la descentralización y la regionalización. Esto permitirá avanzar en el desarrollo de la Ley de Ordenamiento Territorial y responder ante el clamor ciudadano de integración de áreas regionales.

De otro lado, y con el fin de aportar al proyecto de acto legislativo que se expone en esta ponencia, es importante señalar cuatro principios rectores para una reforma electoral; ellos son<sup>7</sup>:

1°. Principio de representatividad. Los sistemas electorales deben ser el reflejo de las corrientes políticas; hay una relación causal del sistema electoral con el número de colectividades. Los sistemas obligan a los partidos de un país a adecuar sus estrategias para responder con éxito a los incentivos del sistema electoral.

*“Un sistema electoral debe ser lo suficientemente representativo para dar voz y escaños a todas las minorías significativas y debe reflejar -no inducir- el ordenamiento político de un país. De esta forma, el Congreso Nacional debe dar cabida a las diversas corrientes políticas y reproducir, de una forma más o menos equilibrada, el peso relativo de las distintas fuerzas políticas”*<sup>8</sup>.

El principio de representatividad busca que el Congreso refleje la diversidad de ideas, visiones y partidos políticos que existen en la sociedad.

2°. Principio de gobernabilidad. En oposición al principio de la representatividad, el principio de gobernabilidad busca facilitar la formación de un número reducido de bloques (o partidos) en el Congreso. En ese sentido, a menor cantidad de actores existe una mayor probabilidad de que se formen mayorías estables y coaliciones que logren que las iniciativas legislativas se conviertan en leyes.

Para obtener más gobernabilidad, se debe reducir el número de partidos políticos. Hay autores que sostienen que la ausencia de representatividad puede constituir un factor debilitante de la gobernabilidad, pero existe consenso en que la excesiva representatividad produce resultados adversos en términos de gobernabilidad.

3°. Principio de competencia. No hay democracia sin competencia, es necesario asegurar que se evalúe en forma regular y periódica las instituciones democráticas a fin de introducir mayor competencia en aquellos ámbitos donde falta. Similar a una especie de tribunal de la libre competencia, nuestro sistema democrático debiera contemplar mecanismos que promuevan la participación.

4°. Principio de transparencia. Los sistemas electorales deben estar constituidos por reglas y procedimientos simples y claros, que las leyes electorales sean fáciles de entender. Mientras más complejas sean las leyes electorales, mayores barreras de entrada existirán para que la población participe de tal forma que entienda el sentido de su voto. Mientras más simple sea el sistema, más fácil será para los

**Nueva Zelanda:** En Nueva Zelanda la cuenta de los asientos alcanzados para cada partido es calculada por la sustracción del número de asientos por distrito que cada partido gana del total de número de asientos de la lista de partidos para los cuales tienen derecho. Los asientos de la lista de partidos, por lo tanto, son usados para corregir cualquier injusticia en la pluralidad del sistema uninominal pluralista o mayoritario de asientos.

**Camerún:** Este país tiene un peculiar sistema mixto para elegir a los ciento ochenta (180) miembros de su Asamblea Nacional: una parte se elige por mayoría simple en distritos uninominales. Otra, por mayoría absoluta en circunscripciones plurinominales. Si ninguna de las listas obtiene mayoría absoluta, se le asigna la mitad de los escaños o curules a la lista más votada y el resto se distribuye entre las demás listas por representación proporcional. El umbral mínimo fijado para participar en la distribución de escaños proporcionales es el 5% de la votación.

**Croacia:** Los croatas aplican una variante con dominante mayoritario. Sesenta y cuatro (64) miembros de la Cámara de Representantes son elegidos por mayoría relativa en distritos uninominales, mientras que los sesenta (60) restantes se eligen en una sola circunscripción nacional por el método D'Hondt. El umbral para participar en la distribución es del tres por ciento (3%) de la votación nacional.

<sup>4</sup> BAWN, K. Voter responses to electoral complexity: ticket-splitting, rational voters, and representation in the Federal Republic of Germany. *British Journal of Political Science* 29, 1999. p. 487-505.

<sup>5</sup> KOSTADINOVA, Tatiana. 2002. “Do mixed electoral systems matter? A cross-national analysis of their effects in Eastern Europe”, *Electoral Studies*, 2002. p. 21:23-34.

<sup>6</sup> Tomado de la página web <http://aceproject.org/main/espanol/bd/bda01c.htm>

<sup>7</sup> RUBANO LAPASTA, Mariela. “La reforma del sistema electoral chileno”. Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, 2007.

<sup>8</sup> NAVIA LUCERO, Patricio. Principios rectores para una reforma electoral (2006), Santiago, Chile. Referencia electrónica 2006, Expansiva. Recuperado el 1° de junio de 2007 de [www.expansiva.cl](http://www.expansiva.cl)

electores saber el efecto marginal que cada voto tiene en la distribución final de escaños<sup>9</sup>.

Un sistema electoral otorga igualdad de oportunidades a todos los votantes en la medida en que reduce las posibilidades para que ciertos grupos de votantes se comporten estratégicamente de modo de influir en la forma en que los votos se transforman en escaños. Pero no es este el único beneficio que se percibe:

Para los ciudadanos: La elaboración de una teoría de la ciudadanía moderna, adecuada a las realidades de nuestro tiempo, supone saber quién es su representante y a quién llamar a cuentas, estructurando con claridad la relación directa entre el representante y la ciudadanía. Si además se estructuran los procesos de participación, especialmente en cuanto a la planeación, en los que los ciudadanos tengan también que enfrentarse a los dilemas de inversión en el desarrollo, se generaría la tan ansiada racionalidad colectiva, para así saber sobre qué llamar a cuentas a su representante.

Además, se lograría eliminar una fuente de disolución de la representación como consecuencia de circunscripciones muy amplias con voto preferente. Los distritos uninominales y los procesos de selección de candidatos por partido contribuyen a generar responsabilidad de los partidos y de los candidatos en listas cerradas y ordenadas. El candidato y partido debe “suponer a sus destinatarios capacidad de responder de sus actos, esto es, autonomía y veracidad, tanto frente a sí mismo como frente a los demás”<sup>10</sup>, esto aumentaría la legitimidad del Congreso de la República frente a la ciudadanía. Implementar este sistema permite simplificar el tarjetón, pues en cada distrito uninominal se debe elaborar uno con un solo candidato por partido (o movimiento significativo de ciudadanos). Así, el tarjetón permitiría la identificación con foto, nombre de los candidatos e identificación del partido al que representan.

Para los partidos: Al analizar el desarrollo de los partidos se ha visto cómo estos han sido un instrumento importante, si no el principal, a través de los cuales grupos sociales siempre en aumento se han introducido en el sistema político y cómo, sobre todo por medio de los partidos, esos grupos han podido expresar de manera más o menos completa sus reivindicaciones y sus necesidades y participar, de manera más o menos eficaz en la formación de las decisiones políticas<sup>11</sup>. Este sistema nos permitiría acercarnos cada vez a una verdadera representación y fortalecimiento de los partidos políticos; el hecho de que cada partido deba escoger un solo candidato para entregarle el aval en cada Distrito Uninominal, obliga a los partidos a fortalecer sus organizaciones territoriales. Si el proceso de escogencia se hace de

forma amplia y democrática, estos procedimientos de selección le darán mayor legitimidad.

Además los partidos deben cerciorarse de escoger cuidadosamente a sus candidatos, asegurándose de que cuenten con respaldo popular. El candidato, por su parte, debe compartir la ideología y la orientación programática de los partidos; ello les facilitará a los ciudadanos tener más certeza de identificar programas que correspondan a sus intereses. Es importante resaltar que la propuesta que se presenta se ha preferido que los mecanismos de selección sean una parte importante de la oferta democrática de cada partido, contribuyendo a la competencia entre ellos.

Para los candidatos, la principal ventaja es la reducción de los costos de campaña. Cuando las campañas, generalmente por voto preferente, se hacen en un territorio grande, como por ejemplo Antioquia, el esfuerzo de cada candidato implica que debe incurrir en gastos en todo el departamento, aun cuando en la buena parte de los casos, el caudal electoral de los elegidos se concentra en un territorio específico. La transición a un tarjetón más pequeño permite adicionalmente que cada candidato pueda ser identificado, permitiendo posicionarse individualmente y no, como sucede hoy en día, que debe posicionar un número y un logo, lo que hace más difícil informar o asociar a una gestión, logros, propuestas, entre otros factores que hacen más efectiva la representación. Este aspecto contribuye a disminuir los votos perdidos o anulados por error al marcar<sup>12</sup>.

Este sistema también ayudará al elegido a identificar a quiénes representa y cuáles son las prioridades que tienen, para así ser más efectivo en la representación y en la rendición de cuentas<sup>13</sup>. “La participación se representa en un primer momento con el ejercicio del voto, este es el primer paso; en segundo lugar y también muy importante es el seguimiento que se les da a los representantes, ya que suponen estar capacitados para desempeñar un cargo público en servicio de los intereses de quienes los han elegido pero al mismo tiempo también de quienes no votaron por ellos”<sup>14</sup>. Este proyecto podrá dar un paso a la solución al grave problema de identificación, representación y rendición de cuentas que tiene el actual sistema electoral.

Para la sociedad los beneficios son diversos. Uno de los más importantes es que los distritos uninominales están compuestos por unidades semejantes

<sup>9</sup> La simplicidad del sistema se debe ver reflejada en el tarjetón electoral. Un tarjetón simple que le permita al elector saber por quién deposita efectivamente su voto.

<sup>10</sup> HABERMAS, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. REI-México, 1996, p. 66.

<sup>11</sup> “BOBBIO Norberto, MATTEUCCI. *DICCIONARIO DE LA POLÍTICA*, ED, SIGLO XXI. MADRID 1982. P. 30.

<sup>12</sup> En las elecciones del Congreso colombiano en 2010, la complejidad del tarjetón electoral dio como resultado una abstención del cincuenta y seis por ciento (56%); de las 29'861.699 personas que podían ejercer el derecho al sufragio, tan solo 13'191.277 personas votaron. La suma de los votos nulos y las tarjetas no marcadas en Cámara de Representantes alcanzó los 2'063.718 de votos y en Senado los 2'057.131 de votos, lo que equivale al 14% de los votos sufragados.

<sup>13</sup> El pueblo, quien eligió a sus representantes, es quien debe juzgar si el legislador cumplió cabalmente con su responsabilidad y, si así fuere, entonces en el sufragio encontrará los mecanismos de expresión del mandato de la voluntad de sus electores.

<sup>14</sup> SARTORI, GIOVANNI, *El futuro de la democracia* \ *Suite101.net* <http://suite101.net/articulo/giovanni-sartori-el-futuro-de-la-democracia-a42173#ixzz25Qip9fND>.

de población en todo el territorio nacional, lo que obliga que todos los territorios estén representados.

Finalmente, y buscando contextualizar el proyecto a la realidad que vive el país, ante la posible superación del conflicto armado a través de un acuerdo de paz, es menester hacer mención a la columna publicada por uno de los autores del proyecto, la cual se transcribe a continuación:

*“Sobre la propuesta Electoral de las Farc*

*Las Farc presentaron recientemente ante la opinión pública una primera propuesta de reforma electoral, dentro del punto de participación-política que se negocia en La Habana. Es necesario revisar esta y las consecuencias que tendría. Proponen sustituir la Cámara de Representantes por una Cámara Territorial, aunque no sabemos cómo serían estos territorios al interior de los departamentos y Bogotá. Si los territorios siguen siendo los departamentos como se afirma en la propuesta, el cambio de nombre de la Cámara es tan solo nominal. Cada departamento tendría cuatro representantes que pareciera se elegirían de igual forma que hoy en día, con voto preferente de listas de partido, con todos los vicios de clientelismo y corrupción del sistema actual.*

*La disyuntiva aquí es si se los representantes se elegirían por listas de partido o por candidatos únicos por partido en territorios subdepartamentales, a lo cual he hecho referencia en mi propuesta de un Sistema Electoral Mixto con opción de Distritos Uninominales. Esta alternativa permite que los habitantes del territorio sepan quién es su representante y llamarlo a cuentas (la representación).*

*En la propuesta de las Farc, la Cámara se compondría de 132 representantes por departamentos, a lo que se agregarían otras 20 curules para tratar de proporcionalar la relación entre votos y curules (la proporcionalidad) en aquellos departamentos con mayor población. La propuesta trae otros elementos tales como cinco curules para cada una de las poblaciones especiales, indígenas, campesinos y afrodescendientes, dos para residentes en el exterior y, finalmente, una Circunscripción de Paz donde parece ser que las Farc determinaría sus representantes en número y modo que se definirá al momento de la firma de los acuerdos.*

*Veamos qué sucede con el tema básico de la proporcionalidad: ¿Cuántos habitantes se representarían por curul? La población total de Colombia dividida por las 132 curules daría aproximadamente 361.000 habitantes por curul a la Cámara. Como son cuatro por departamento, la población máxima de un departamento para obtener solo cuatro curules sería de 1'444.000 habitantes, lo que cubriría todos los departamentos menos una lista de nueve departamentos y Bogotá. Es a estos a los cuales se les deben repartir las 20 curules para compensar por población que, descontada la de las cuatro curules reglamentarias, arroja un total de 18'325.000 habitantes. O sea, 916.000 población adicional para cada curul. Esto arroja que Bogotá tendría siete curules adicionales. Antioquia cinco, Valle tres y Cundinamarca, Atlántico, Bolívar y Santander tendrían una adicional. ¿Qué significa esto en términos de la proporcionalidad entre los votos depositados en un*

*territorio, y las curules obtenidas en ese territorio/departamento? En este caso utilizaremos el potencial electoral del 2014 -31'265.000-, no los efectivamente depositados que son muchos menos.*

*El promedio nacional arroja que se requerirían 205.693 votos para elegir un representante. Pero, para marcar los extremos, en Bogotá se requerirían 456.000 votos para elegir una curul a la Cámara y en Vaupés 4.621. Un voto en el Vaupés elegiría cien veces lo que un voto en Bogotá.*

*En síntesis, lo propuesto agravaría el problema de proporcionalidad que corrigió la introducción de la cifra repartidora al eliminar cocientes y residuos, en una magnitud de cinco veces. Esto sin tomar en consideración la desproporción adicional que introduciría la elección de las curules de afros, indígenas y campesinos, que se contarían dos veces en el territorio y en estas circunscripciones especiales.*

*Queda el problema de la representación. La suposición básica de la propuesta es que, si se aumenta la proporción de representantes de un sector, este se beneficiará en la asignación de recursos. Pero la realidad en Colombia es que ya hoy en día existe una sobrerrepresentación del sector rural en el Congreso, sin que haya tenido el efecto que se asume en la propuesta de las Farc. ¿Por qué? Porque hoy en día esta es una representación para beneficiar la clientela del elegido, nutrida por la predación que este hace de los recursos del Estado, y no la representación pública y colectiva de los habitantes de un territorio.*

*En ocho años los candidatos de las Farc van a estar en la misma dinámica clientelista. Además de otros efectos adicionales. Imaginémos el incentivo que se tendría en el Vaupés para comprar votos: los 4.621 votos potenciales se dividen entre nueve partidos, cada uno con una lista de cuatro curules, da 128 votos en promedio, a lo que se suma una abstención promedio de 56%. La imaginación alcanza para entender que seguramente se incentivaría la compra de votos a precios incluso más altos que los hoy existentes, fraccionando políticamente el departamento, en contravía de la construcción de una verdadera representación colectiva en el Vaupés y así en otros departamentos.*

*No se ve muy bien cómo la propuesta ayuda a transformar las costumbres electorales del país. No sé si las Farc tengan en su radar la problemática de la representación, deberían. No sea que esta oportunidad histórica de ayudar a cambiar a Colombia genere propuestas que tan solo beneficien a las Farc”<sup>15</sup>.*

#### IV. Audiencia pública

La audiencia pública fue solicitada por el ponente mediante Proposición número 04 el día 13 de agosto, según consta en el Acta número 2 y aprobada por el pleno de la comisión el mismo día.

Seguendo el artículo 51 de la Ley 134 de 1994 que consagra “En el trámite de todo proyecto de ley

<sup>15</sup> Esta columna fue publicada en diferentes medios de comunicación impresos y digitales como *El Tiempo*, *La República*, *Kienyke*, *El Mundo*, *Vanguardia*, *El Heraldo* y *Semana.com*

cuyo tema sea el de la participación política en todas sus formas o el de la organización electoral, será escuchado el concepto de las fuerzas de oposición, para lo cual se realizarán audiencias públicas hasta por ocho días”, a dicho evento fueron convocados representantes de los diferentes partidos y movimientos políticos, así como miembros de organizaciones cuyo objeto se asocia con la iniciativa y ciudadanos<sup>16</sup>.

Pese a que ningún ciudadano se inscribió con la totalidad de los requisitos de la resolución, el doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013) se escuchó a las diferentes personas que se hicieron presentes en las instalaciones de la Comisión Primera de Senado, lo anterior, siguiendo el espíritu deliberativo que debe caracterizar la función legislativa.

En dicho espacio intervinieron en su orden, Carlos Géchem, Viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior; Ómer Calderón en su calidad de Presidente de la Unión Patriótica; Claudia López Analista Política; Albeiro Santana Pinzón, de la Red de Veedurías; Andrea Ortiz, del Centro Toledo para la Paz; Henry Gómez Nieto, ciudadano; Juan Manuel Charry, abogado constitucionalista; Marta Lucía Ramírez, candidata presidencial por el Partido Conservador Colombiano; Ómar García, miembro de la Federación Colombiana de Municipios; Carlos Enrique Soto, en su calidad de Senador de la República; Devison Aristizábal, José Luján y Marco Antonio Bustos, ciudadanos.

De las citadas intervenciones se destaca el apoyo constante al proyecto por parte del gobierno y de la ciudadanía, quienes ven en el proyecto una alternativa viable para mejorar el sistema electoral colombiano, mejorar la relación entre el representante y el representado e incorporar una rendición de cuentas efectivas.

Frente a la sugerencia del Senador Enrique Soto, de regresar a la figura de suplentes para los candidatos elegidos en los DUN, es pertinente señalar que no acogemos dicha propuesta. Lo anterior para no generar conflicto, ya que el proyecto ha sido ampliamente socializado al interior de los diferentes partidos bajo el articulado que se presenta en esta ponencia, y para evitar la introducción de vicios superados por su mala reputación. Con esta iniciativa se instaura un proceso gradual de representación, que genera un riesgo menor que el escenario de una suplencia. Finalmente, se trata de un incentivo para el partido, para fortalecerlo y para que este se responsabilice con sus candidatos.

#### V. Proposición

De acuerdo con las anteriores consideraciones, me permito rendir ponencia **positiva** al **Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2013 Senado**, por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones, y en consecuencia

solicito respetuosamente a la Plenaria del Senado dar segundo debate, de acuerdo al texto aprobado por la Comisión.

Cordialmente,

*John Sudarsky R.,*  
Coordinador Ponente.

De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

*Juan Manuel Galán Pachón.*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

#### **TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 DE 2013 SENADO**

*por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 132 de la Constitución Política quedará así:

“Los Senadores y los Representantes serán elegidos mediante un sistema mixto de representación para un período de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección”.

Artículo 2°. El artículo 109 de la Constitución Política quedará así:

“El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica o por grupos significativos de ciudadanos serán financiadas parcialmente con recursos estatales.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con personería jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

<sup>16</sup> Artículo 230 de la Ley 5ª de 1992: “**Observaciones a los proyectos por particulares.** Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes”.

En las campañas electorales que se desarrollen en los distritos electorales de los que hablan los artículos 171 y 176, los candidatos podrán recibir aportes de particulares. En las campañas electorales que se desarrollen en las circunscripciones proporcionales de las que tratan los mismos artículos, dichos aportes podrán realizarse únicamente a través de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

En todo caso, el partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos será responsable de distribuir entre sus candidatos los aportes, sean públicos o privados, que se reciban con miras a la campaña electoral. Esta distribución se hará de acuerdo a ley y a las reglas establecidas en los estatutos de cada organización.

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

Los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Es prohibido a los partidos y movimientos políticos y a grupos significativos de ciudadanos recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

Parágrafo. La financiación anual de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete (2.7) veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.

La cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas.

Las consultas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este acto legislativo”.

Artículo 3°. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

“Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de

lesa humanidad o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en artículo 107 de la Constitución Política.

En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la Corporación Pública.

No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista. Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos.

Cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido a una Corporación Pública, para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas.

Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período.

En los Distritos uninominales, el reemplazo por muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, renuncia justificada y aceptada por la respectiva Corporación, se hará con el siguiente candidato no elegido de la lista proporcional nacional o regional que haya sido inscrito por el mismo partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, según corresponda.

En caso de nulidad de la elección, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por los delitos contemplados en el inciso primero de este artículo o cuando decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el artículo 107 de la Constitución Política, el reemplazo lo realizará el candidato no elegido que haya obtenido la siguiente votación más alta en el respectivo distrito.

En estos casos se realizará nuevamente el cálculo de la cifra repartidora para la circunscripción proporcional nacional o regional, según corresponda, descontando los votos del reemplazado”.

Artículo 4°. El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

“El Senado de la República estará integrado por cien miembros, cuarenta miembros por la Circunscripción Proporcional Nacional y sesenta miembros por Distritos Uninominales.

La Circunscripción Proporcional Nacional del Senado de la República será elegida de las listas cerradas ordenadas presentadas por los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, de acuerdo al sistema de cifra repartidora contemplado en el artículo 263A. No habrá voto preferente.

Habrá un número adicional de dos Senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

La Circunscripción Especial para la elección de Senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro del Interior.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. Los votos por ellos depositados contarán únicamente para la circunscripción proporcional nacional.

Parágrafo. Cada distrito uninominal del Senado tendrá una población no inferior ni superior en una décima parte al resultado de dividir la totalidad de habitantes del censo poblacional vigente por sesenta.

Parágrafo transitorio. El presente artículo se aplicará a partir de las elecciones al Senado de la República del año 2018”.

Artículo 5°. El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

“La Cámara de Representantes estará integrada por ciento ochenta y dos miembros que se elegirán por circunscripciones territoriales departamentales, distritos uninominales, circunscripciones proporcionales regionales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.

Las circunscripciones territoriales departamentales serán aquellas que tengan un número de población inferior al resultado de dividir la población del censo nacional vigente por el doble del número de entidades territoriales departamentales existentes. Cada una de ellas elegirá dos representantes.

Habrá un mínimo de ciento nueve distritos uninominales. El Tamaño Poblacional Modelo de un distrito uninominal de la Cámara de Representantes resultará de tomar la población nacional según el censo poblacional vigente, restando la población de aquellas entidades territoriales que constituyan cir-

cunscripciones territoriales departamentales, dividida por el número vigente de distritos uninominales.

El número de distritos uninominales asignados a un departamento y al distrito capital será el resultado de dividir la población del departamento o del distrito capital por el Tamaño Poblacional Modelo de un distrito uninominal.

El número de distritos uninominales asignados por el criterio de población corresponderá al entero obtenido de la división.

Para determinar los límites de cada distrito uninominal al interior de cada departamento o del distrito capital, se tomará el total de la población del departamento, dividido por el número de distritos uninominales correspondientes al departamento. Ningún distrito uninominal podrá tener una población inferior o superior al cinco por ciento del resultado de esta división.

Las circunscripciones proporcionales regionales distribuirán, como mínimo, cuarenta y cuatro curules. Dichas curules se elegirán de listas cerradas y ordenadas, presentadas por los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para cada región, los cuales se asignarán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora detallado en el artículo 263A. No habrá voto preferente. La cantidad de curules asignadas a cada región será determinada de manera proporcional de acuerdo a su población, según el censo poblacional vigente.

Las curules de las circunscripciones proporcionales regionales se distribuirán únicamente entre las regiones con distritos uninominales.

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.

Mediante esta circunscripción se podrán elegir hasta cuatro representantes.

Para los colombianos residentes en el exterior, existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá a un Representante a la Cámara. En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

Parágrafo 1°. La organización electoral velará por la conservación de la relación porcentual entre curules por distritos uninominales y curules de la circunscripción proporcional regional establecida en el presente artículo. Para ello, cuando una circunscripción territorial departamental haga tránsito al régimen de distritos electorales, asignará las curules de las antiguas circunscripciones territoriales departamentales al régimen de Distritos Electorales, aumentando así el número de distritos uninominales, disminuyendo el de curules por circunscripción territorial departamental.

Parágrafo 2°. Los votos obtenidos en las circunscripciones territoriales departamentales no se tomarán en cuenta en el cálculo para la distribución de curules de las circunscripciones proporcionales regionales, a menos que hayan hecho tránsito al régimen de distritos uninominales.

Parágrafo transitorio 1°. Mientras se crean las regiones como entidades territoriales, como lo auto-



rizan los artículos 288 y 307 de la Constitución, las circunscripciones proporcionales regionales de este artículo coincidirán con las regiones geográficas del país.

Parágrafo transitorio 2°. El presente artículo se aplicará a partir de las elecciones a la Cámara de Representantes del año 2018”.

Artículo 6°. El artículo 261 de la Constitución Política quedará así:

*“Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral, según se trate de listas cerradas o con voto preferente.*

*Parágrafo. En el caso de los distritos uninominales de los que tratan los artículos 171 y 176, se aplicará lo dispuesto en el parágrafo del artículo 134”.*

Artículo 7°. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

*“Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.*

*Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora, entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.*

*Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.*

*La ley reglamentará los demás efectos de esta materia.*

*Las listas para corporaciones en las circunscripciones en las que se eligen hasta dos (2) miembros para la correspondiente corporación podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos. En las circunscripciones y distritos uninominales en los que se elige un miembro, la curul se adjudicará al candidato que obtenga la mayor cantidad de votos en tal distrito. En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cociente.*

*Parágrafo. Las curules de la Cámara de Representantes que no correspondan a las circunscripciones territoriales departamentales, circunscripciones especiales y la circunscripción internacional, se distribuirán entre los partidos y movimientos políticos que superen el cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral regional, que se calculará teniendo en cuenta el total de votos en la región, dividido por la suma total de las curules correspondientes a los distritos electorales uninominales y a la circunscripción proporcional perteneciente a la región”.*

Artículo 8°. El artículo 263A de la Constitución Política quedará así:

*“La adjudicación de curules de las circunscripciones proporcionales de Senado y Cámara de Representantes y de las demás corporaciones públicas se hará por el sistema de cifra repartidora. Esta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules por proveer.*

*El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.*

*Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente, empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.*

*En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.*

*Parágrafo. Para calcular la cifra repartidora en las circunscripciones proporcionales de Senado de la República y Cámara de Representantes de los que tratan los artículos 171 y 176, se tomará la sumatoria de aquellos votos que hayan sido depositados a favor de candidatos pertenecientes a cada partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos en cada distrito uninominal menos los obtenidos por los elegidos en ellos”.*

Artículo 9°. Créase un nuevo artículo en la Constitución Política con la siguiente redacción:

**“Artículo 266A.** *La ley determinará las reglas, la composición y la frecuencia con la cual, por medio de una Comisión de Límites, se definirán los límites de los distritos uninominales del Senado de la República y la Cámara de Representantes.*

*La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial conformará las regiones por las cuales se construirán las listas de circunscripción proporcional regional que presentarán los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos de acuerdo a lo establecido en el artículo 176.*

*En la determinación de las fronteras de los distritos electorales de Cámara de Representantes y*

*Senado de la República, se propenderá por el mantenimiento integral de las unidades municipales, submunicipales, locales o comunales, zonales y barriales con continuidad territorial al interior de los departamentos, el distrito capital y las regiones cuando aplique, manteniendo la definición histórica y cultural, en lo posible, de tales unidades.*

*Parágrafo 1°. En el caso del Senado de la República, los distritos uninominales podrán constituirse entre dos o más departamentos, siempre que no excedan el tamaño de población del que trata el artículo 171. En el caso de la Cámara de Representantes, los distritos electorales no podrán trascender las fronteras departamentales ni regionales.*

*Parágrafo transitorio 1°. La ley reglamentará la materia en un plazo no mayor a seis (6) meses después de aprobado el presente acto legislativo. Si vencido este plazo el Congreso no hubiese expedido la correspondiente ley, el Gobierno dentro de los tres (3) meses siguientes expedirá un decreto reglamentando la materia. Dicho decreto será revisado por la Corte Constitucional, antes de entrar en vigencia.*

*Parágrafo transitorio 2°. Adóptense, para todos los efectos constitucionales y legales, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el año 2005”.*

Artículo 10. *Pedagogía.* El Gobierno establecerá los mecanismos suficientes para difundir y hacer la pedagogía necesaria sobre el sistema mixto de representación que con este proyecto se establece.

Artículo 11. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2013 Senado**, por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones, como consta en la sesión del día 5 de noviembre de 2013, Acta número 20.

Ponente,

*Jhon Sudarsky Rosenbaum,*

Honorable Senador de la República.

El Presidente,

Honorable Senador *Juan Manuel Galán Pachón*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

\* \* \*

## **INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN EL SENADO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 4 DE 2013 SENADO**

*por medio del cual se reforma el artículo 272 de la Constitución Política de Colombia, se fortalecen las medidas anticorrupción y se dictan otras disposiciones.*

**Palabras clave:** Control fiscal; corrupción en la gestión administrativa de las entidades públicas; inicio del periodo de los Contralores Territoriales y del Contralor General de la República; elecciones de los Contralores Territoriales y del Contralor General de la República; autonomía e independencia de los organismos de control.

**Instituciones clave:** Contraloría General de la República; Contralorías Departamentales; Contralorías Municipales; Departamentos; Municipios; Asambleas Departamentales; Concejos Municipales; Gobernadores; y Alcaldes.

### **I. INTRODUCCIÓN**

El objetivo del presente documento es realizar un análisis detallado del Proyecto de Acto Legislativo número 4 de 2013 Senado (de ahora en adelante, “el proyecto”) para determinar la conveniencia de los cambios propuestos a la Constitución Política de nuestro país. En otras palabras, se busca determinar si el proyecto de acto legislativo debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

El presente informe de ponencia consta de las siguientes secciones:

- Introducción
- Trámite y antecedentes
- Objeto y contenido del proyecto
- Argumentos de la Exposición de Motivos
- Marco normativo
- Marco jurisprudencial
- Conceptos técnicos
- Viabilidad fiscal
- Consideraciones del ponente
- Conclusión
- Proposición

### **II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES**

El Proyecto de Acto Legislativo número 4 de 2013 Senado fue radicado el martes 6 de agosto de 2013 en la Secretaría General del Senado de la República. Son autores del proyecto los honorables Senadores Aurelio Iragorri, Iván Name Vásquez, Mauricio Aguilar Hurtado, Efraín Torrado, Doris Clemencia Vega Quiroz, Helmel Hurtado, Samuel Arrieta, Honorio Galvis Aguilar, Gabriel Zapata Correa, Bernabé Celis Carrillo, Juan Manuel Galán, Antonio Guerra. También son autores los honorables Representantes Humberto Sanabria, Augusto Posada Sánchez, Holguer Díaz, Óscar Marín, Rafael Romero; José Ignacio Mesa, Dídier Alberto Tavera, Jaime Rodríguez, Hugo Velásquez, Víctor Yepes, Fernando de la Peña y otros.

El martes 13 de agosto de 2013, la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República recibe el expediente del proyecto de ley, y el jueves 15 del mismo mes -mediante Acta MD-03- designó como ponente al honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón.

Posteriormente, el día 15 de octubre de 2013, luego de estudiar a fondo el proyecto de acto legislativo, se radicó la ponencia para primer debate en Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República y luego, se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 829 de 2013. Así, dentro del orden del día de la sesión del 23 de octubre de 2013 de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, se consignó el mencionado proyecto y se inició su debate y la discusión de su contenido.

Durante la sesión del día 5 de noviembre de 2013, continuó el debate de la ponencia y el honorable Senador John Sudarsky presentó una proposición en el sentido de modificar el artículo 2° del proyecto original, con el fin de que los contralores que se encuentran ejerciendo su labor, terminen su periodo el 31 de diciembre de 2015. Adicionalmente, la proposición permitía que en las próximas elecciones, se elijan los contralores por un único periodo de 6 años, logrando así armonizar la propuesta de que no coincidan los periodos de los contralores y sus sujetos de control.

La proposición fue negada por la mayoría de los asistentes a la sesión, quedando el artículo como viene en el texto original y finalmente, luego de estudiar y discutir suficientemente el proyecto de acto legislativo, los asistentes a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, votaron positivamente y aprobaron por mayoría, la proposición con la que se terminó el informe de ponencia así como el articulado del texto original y el título propuesto por el ponente.

### III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de acto legislativo -que cuenta con 3 artículos- busca fortalecer el ejercicio del control fiscal, mediante la variación de inicio del periodo de los Contralores, para que no concuerde con el de sus sujetos de control, en aras de evitar la injerencia de estos en su elección, garantizando una independencia real y una operación más efectiva para el desempeño de sus funciones. En pocas palabras, se implementa una medida constitucional para evitar la complicidad entre los sujetos que inspeccionan y los supervisados.

La estructura del proyecto de acto legislativo es breve y concreta. En el primer artículo se altera la redacción del artículo 272 de la Constitución Política; en el segundo artículo se adiciona un párrafo transitorio que establece reglas de transición; y en el tercer artículo se establece que el acto legislativo rige a partir de su promulgación.

### IV. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los principales argumentos esbozados en la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo se pueden resumir de la siguiente manera:

**1. Las cifras de corrupción en el país son preocupantes.** En el año 2011, Colombia se ubicó en el puesto 80 de 183 países evaluados según el Índice de Percepción de la Corrupción (*Transparencia Internacional*). Entre los retos que se presentan en el informe "*La Corrupción en Colombia - Radiografía y Retos*" (*Transparencia por Colombia*), se mencionan los siguientes:

a) Consolidar un sistema de pesos y contrapesos; y

b) Sellar las fisuras de la institucionalidad estatal que expresan los escenarios de riesgo de corrupción en la gestión administrativa de las entidades públicas.

**2. Las Contralorías Territoriales y la Contraloría General de la Nación son órganos autónomos e independientes encargados de ejercer el**

**control fiscal dentro de las jurisdicciones territoriales de su competencia.** La autonomía e independencia de estas entidades se justifica en la necesidad de mantener ciertas funciones del Estado por fuera de las tradicionales ramas del poder público, en aras de garantizar la transparencia y evitar la injerencia de los otros poderes en asuntos que no les compete.

**3. El marco constitucional de la Función Fiscal -que ejercen de manera conjunta la Contraloría General de la República y las diferentes Contralorías Territoriales- está dado en el Título X de la Constitución Política de Colombia, Capítulo Primero.** Los temas desarrollados por nuestra Carta Política son:

a) Competencia de la Función de Control Fiscal;  
b) Proceso de elección del Contralor General de la Nación;

c) La facultad de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales de crear órganos de control fiscal y territorial, denominados como Contralorías Territoriales; y

d) Proceso de elección de los Contralores Territoriales.

**4. En el escenario actual del ejercicio de la Función Fiscal, el periodo de los Contralores coincide de manera precisa con el del Presidente, los Gobernadores y los Alcaldes.** Elegir los responsables del Control Fiscal dentro del mismo periodo de los funcionarios públicos que controlan y vigilan pone en riesgo su autonomía e independencia. Se requiere que los Contralores inicien su periodo a los dos años de la elección del Presidente, los Gobernadores y Alcaldes.

**5. La variación del inicio de periodo de los Contralores complementa armónicamente la variación del inicio de periodo de los encargados del Control Interno, contemplada en la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción).** Se debe tener en cuenta que, por una parte, uno de los insumos del Control Fiscal son los informes de las oficinas de Control Interno, y por otra parte, los encargados del Control Interno verifican los compromisos adquiridos por el Presidente, los Gobernadores y Alcaldes con los órganos fiscales dentro de sus planes de mejoramiento. En la actualidad, los encargados del Control Interno se eligen por cuatro años en un periodo que inicia en la mitad del periodo presidencial, del Gobernador, o del Alcalde.

**6. Paralelamente al proyecto de acto legislativo, se tramitarán de manera separada otros proyectos de ley para robustecer el Control Fiscal.** Los temas que serán objeto de reforma son:

a) Régimen especial de la carrera administrativa fiscal de las contralorías territoriales;

b) Fortalecimiento del sistema de financiación de contralorías;

c) Reglamentación del control prevalente y excepcional;

d) Aplicabilidad del Estatuto General de Contratación Estatal, sin restricción alguna, para que contralorías departamentales puedan suscribir contratos de prestación de servicios;

e) Articulación del control fiscal interno y el control fiscal externo posterior e inmediato.

**V. MARCO NORMATIVO**

**1. Cuadro comparativo**

En el cuadro que presentamos a continuación se compara la disposición vigente en la Constitución Política y la propuesta del proyecto de acto legislativo. El texto que ha sido modificado se encuentra subrayado.

**CUADRO N° 1 COMPARACIÓN LEGISLACIÓN VIGENTE Y PROPUESTA**

| NORMATIVA ACTUAL   | TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO  |
|--|---|
| <p>“<b>Artículo 272.</b> La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.</p> <p>La de los municipios incumben a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.</p> <p>Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.</p> <p>Igualmente les corresponde elegir contralor para período igual al del gobernador o alcalde, según el caso, de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso-administrativo.</p> <p>Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.</p> <p>Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.</p> <p>Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.</p> <p>No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de asamblea o concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia.</p> | <p>“<b>Artículo 272.</b> La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.</p> <p>La de los municipios incumben a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.</p> <p>Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.</p> <p>Igualmente les corresponde elegir contralor para un período <u>de 4 años que empezará a contar en la mitad del período del respectivo gobernador o alcalde, según el caso,</u> de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso-administrativo.</p> <p>Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.</p> <p>Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.</p> <p>Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.</p> <p>No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año, miembro de asamblea o concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia.</p> |

| NORMATIVA ACTUAL   | TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO   |
|--|--|
| <p>Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.</p> | <p>Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.</p> <p><u>La elección se realizará en el último periodo de sesiones ordinarias anteriores al mes en que se cumpla la mitad del periodo de los alcaldes o gobernadores.</u></p> |

**2. Marco constitucional**

El texto del proyecto de acto legislativo ha sido redactado bajo lo preceptuado por nuestra Carta Política en los siguientes artículos, los cuales de manera clara y expresa disponen: *(los apartes subrayados tienen relación directa con el proyecto de ley y no hacen parte del texto original)*:

“**TÍTULO X**

**DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL**

**CAPÍTULO I**

**De la Contraloría General de la República**

**Artículo 267.** *El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.*

*Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.*

*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.*

*La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.*

*El Contralor será elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del Presidente de la República, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y no podrá ser reelegido para el período inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno*

del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Solo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; las faltas temporales serán provistas por el Consejo de Estado.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.

**Artículo 268.** El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.

2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.

4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.

6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.

7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.

8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras

culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.

9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.

10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.

11. Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.

13. Las demás que señale la ley.

Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.

**Artículo 269.** En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.

**Artículo 270.** La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

**Artículo 271.** Los resultados de las indagaciones preliminares adelantadas por la Contraloría tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente.

**Artículo 272.** [Ya se encuentra transcrito en el cuadro: ver supra]

**Artículo 273.** A solicitud de cualquiera de los proponentes, el Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública.

Los casos en que se aplique el mecanismo de audiencia pública, la manera como se efectuará la evaluación de las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizará aquella, serán señalados por la ley.

**Artículo 274.** La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para periodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal".

## VI. MARCO JURISPRUDENCIAL

Sobre la naturaleza y características del control fiscal en la Constitución Política, la Corte Constitucional ha dicho:

“4.1. La Constitución Política consagra las normas relativas al control y la responsabilidad fiscal en los artículos 267 a 274 de la Constitución Política, “en los cuales se asignan a la Contraloría General de la República y a las contralorías de las entidades territoriales -departamentales, municipales y distritales-, el ejercicio del control fiscal en Colombia, el cual implica, una función pública especializada que consiste en vigilar la gestión fiscal de los servidores del Estado y de las personas de derecho privado que manejen o administren fondos o bienes de la Nación”<sup>1</sup>.

Así, el artículo 267 consagra que la Contraloría General de la República es la entidad encargada de ejercer el control fiscal, esto es, de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicha vigilancia “incluye un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Allí mismo se señala que el control se ha de realizar en forma posterior y selectiva, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley”<sup>2</sup>.

Las disposiciones del artículo 267 se articulan con lo dispuesto en el artículo 119 de la Carta Política, según el cual “La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración”. Así mismo, de conformidad con el artículo 117 de la Carta Política, la Contraloría General de la República es uno de los órganos de control de la Nación. En el marco de un Estado de derecho, como es el caso colombiano, resulta impensable imaginar una actividad legalmente regulada que no se encuentre sometida a un control específico<sup>3</sup>. Pues bien, el control específico conferido a la Contraloría General por el Estado colombiano, tal como lo establece el artículo 119 del Estatuto Superior, es el de la vigilancia y control de la gestión fiscal y de resultados de la Administración y particulares que manejen recursos públicos.

El artículo 268 de la Carta Política establece de otro lado, las funciones de la Contraloría General de la República, entre las cuales se encuentran:

a) Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación, e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse;

b) Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado

de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado;

c) Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación; y

d) Las demás que le señale la ley.

Por su parte, el legislador ha desarrollado los procedimientos, sistemas y principios del control fiscal en la Ley 42 de 1993.

4.2. La jurisprudencia constitucional se ha referido en múltiples pronunciamientos a la naturaleza y características del control fiscal en la Constitución Política, a los sujetos, el objeto, el modo o método de la misma, así como a las funciones constitucionales de la Contraloría General de la República. A este respecto la jurisprudencia de esta Corte ha fijado las siguientes reglas jurisprudenciales y parámetros constitucionales de interpretación de las normas superiores referidas a este tema:

i) El control fiscal ha adquirido una nueva dimensión en la Constitución de 1991, y se encuentra dentro de la filosofía y el contexto del Estado Social de Derecho;

ii) La vigilancia y control de la gestión fiscal constituye el instrumento necesario e idóneo para garantizar “el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado”<sup>4</sup>, a través de la inspección de “la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición”<sup>5</sup>.

iii) El objetivo final del control fiscal es “verificar el manejo correcto del patrimonio estatal”<sup>6</sup>. De manera que “..., el cometido central de la Contraloría es el de verificar el correcto cumplimiento de los deberes asignados a los servidores públicos y a las personas de derecho privado que manejan o administran recursos o fondos públicos,”<sup>7</sup> garantizando el patrimonio económico estatal, con el fin de asegurar “la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho”<sup>8</sup>, en los términos de lo estatuido por los artículos 2° y 209 de la Constitución Política<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Sentencia C-132 de 1993. Ver también las Sentencias C-534 de 1993, C-167 de 1995, C-374 de 1995, C-1176 de 2004, C-382 de 2008, y C-7587 de 2010, entre otras.

<sup>5</sup> Sentencia C-499 de 1998, así como las Sentencias C-529 de 1993, C-586 de 1995, C-570 de 1997 y C-382 de 2008, entre otras.

<sup>6</sup> Sentencia C-557 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>7</sup> Sentencia C-716 de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. La misma Sentencia C-167/95, al estudiar la exequibilidad del artículo 88 del Decreto 410 de 1971, que le otorgaba a la Contraloría General de la República la potestad de ejercer el control fiscal sobre las cámaras de comercio, adujo que el Estado puede delegar en los particulares el ejercicio de ciertas funciones públicas y que en dicha delegación, aquellos pueden quedar sometidos al control fiscal de las entidades estatales cuando quiera que el ejercicio de dichas funciones implique el manejo de dineros públicos.

<sup>8</sup> Sentencia C-832 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>9</sup> Ver Sentencias C-619 de 2002, C-340 de 2007 y C-557 de 2009, entre otras.

<sup>1</sup> Sentencia C-557 de 2009.

<sup>2</sup> Sentencia C-557 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Acerca de la importancia y naturaleza del control fiscal y la Contraloría General de la República, esta Corporación se ha pronunciado en varias sentencias. Ver, entre otras, las Sentencias C-529 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, y C-167 de 1995, M. P. Fabio Morón Díaz.

<sup>3</sup> Ver Sentencia C-167 de 1995, M. P. Fabio Morón Díaz.

*En síntesis, es de concluir que la vigilancia de la gestión fiscal tiene como fin “la protección del patrimonio público, la transparencia en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado”<sup>10</sup>. Estas medidas se enmarcan en la concepción del Estado Social de Derecho, fundado en la prevalencia del interés general, y propenden por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado”<sup>11</sup>.*

*iv) El ejercicio del control fiscal comprende tanto la vigilancia y control de la gestión fiscal de la administración y no se limita solo a la rama ejecutiva del poder público, sino que se hace extensivo a todos los órganos del Estado y a los particulares que manejan fondos de la Nación<sup>12</sup>.*

*v) En el nuevo paradigma de la Constitución de 1991, se estatuyó como características o aspectos básicos del control fiscal, de conformidad con el artículo 267, el que:*

*“i) Constituye una función autónoma ejercida por la Contraloría General de la República;*

*ii) Se ejerce en forma posterior y selectiva;*

*iii) Sigue los procedimientos, sistemas y principios definidos por el Legislador;*

*iv) Constituye un modelo integral de control que incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, para cuya efectividad se utilizan mecanismos auxiliares como la revisión de cuentas y la evaluación del control interno de las entidades sujetas a la vigilancia;*

*v) Se ejerce en los distintos niveles de administración nacional centralizada y en la descentralizada territorialmente y por servicios;*

*vi) Cubre todos los sectores y etapas y actividades en los cuales se manejan bienes o recursos oficiales, sin que importe la naturaleza de la entidad o persona, pública o privada, que realiza la función o tarea sobre el cual recae aquel, ni su régimen jurídico; y*

*vii) Debe estar orientado por los principios de eficiencia, economía, equidad y la valoración de los costos ambientales”<sup>13</sup>.*

*vi) El control fiscal, posterior y selectivo, se desenvuelve en dos momentos diferenciados: la labor de vigilancia por parte de las contralorías de todos los órdenes, mediante las auditorías y el desarrollo de procesos fiscales, para determinar la responsabi-*

*lidad fiscal de los servidores públicos o particulares en cuanto a la gestión fiscal de recursos públicos<sup>14</sup>.*

*vii) La tarea de vigilancia y control fiscal incluye la puesta en marcha de métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo exigido por el artículo 269 Superior; el cual consagra la obligación de las autoridades públicas de diseñar y aplicar; según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, de cuya calidad y eficiencia le corresponde conceptuar al Contralor General de la República (C. P., artículo 268-6), lo cual permite una distinción entre los fines y alcances del control interno propio de las entidades públicas y el control fiscal externo ejercido por la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, distritales y municipales a nivel territorial. Por esta razón, la jurisprudencia de la Corte ha hecho énfasis en la diferenciación entre el control interno y el control fiscal externo, que es una atribución exclusiva e insustituible de los organismos de control fiscal<sup>15</sup>.*

*viii) Los artículos 268-5 y 272-6 de la Constitución Política reconocen en cabeza del Contralor General de la República y de los contralores de las entidades territoriales, la competencia para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal frente a los servidores públicos y los particulares que manejen y administren recursos públicos, regulado por la Ley 610 de 2000.*

*ix) En cuanto a los sujetos de control fiscal, esta Corte ha expuesto claramente “que independiente de la naturaleza pública o privada, o de sus funciones, o de su régimen ordinario o especial, los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, quedan sujetos al control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República, por supuesto circunscrito a la gestión fiscal realizada”<sup>16</sup>, de conformidad con la cláusula general de competencia contenida en el artículo 267 Superior y el artículo 2° de la Ley 42 de 1993 y el Decreto-ley 267 de 2000, artículo 4°<sup>17</sup>.*

*Así mismo, ha aclarado que el control fiscal procede igualmente respecto de entidades o personas privadas que administren bienes o recursos públicos, como respecto de las empresas de servicios públicos de carácter mixto y de carácter privado en cuyo capital participe la Nación<sup>18</sup>, las sociedades de economía mixta<sup>19</sup>.*

<sup>10</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-623 de 1999, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>11</sup> Cfr. Constitución Política, Preámbulo y artículos 1° y 2°. Ver Sentencia C-648 de 2002, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>12</sup> Ver Sentencias C-167 de 1995 M. P. Fabio Morón Díaz, C-1176 de 2004, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, y C-557 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>13</sup> Ver Sentencias C-374 de 1995, M. P. Antonio Barrera Carbonell; C-1176 de 2004, M. P. Clara Inés Vargas Hernández y C-382 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras. Sentencia C-557 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver también las Sentencias C-529 de 2006, M. P. Jaime Córdoba Triviño. Sobre la evolución del control fiscal en Colombia consultar la Sentencia C-716 de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>14</sup> Ver Sentencias SU-620 de 1996, C-832 de 2008 y C-7587 de 2010.

<sup>15</sup> Ver Sentencias C-534 de 1993 M. P. Fabio Morón Díaz, C-374 de 1995 M. P. Antonio Barrera Carbonell, y C-1176 de 2004, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>16</sup> Sentencia 374 de 1995 M. P. Antonio Barrera Carbonell. Sentencia C-1176 de 2004, M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Ver también Sentencia C-167 de 1995 M. P. Fabio Morón Díaz.

<sup>17</sup> Sentencia C-167 de 1995 M. P. Fabio Morón Díaz.

<sup>18</sup> Ver Sentencia C-1191 de 2000, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>19</sup> Al respecto consultar la Sentencia C-529 de 2006, M. P. Jaime Córdoba Triviño, ver también Sentencia C-065 de 1997, M. P. Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero.

x) Las competencias de la Contraloría General de la República se enmarcan dentro de lo dispuesto por el artículo 113 Superior respecto del principio de separación de poderes<sup>20</sup>, el artículo 117 Superior que consagra como órganos autónomos e independientes a los organismos de control como el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, y el artículo 119 C.P. que otorga a esta última la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración<sup>21</sup>.

xi) Los organismos de control fiscal son autónomos y esa autonomía debe entenderse en el marco del Estado unitario -artículo 1° C.P.-, y hace referencia a la estructura y organización de naturaleza administrativa especializada<sup>22</sup>.

xii) Existe una competencia concurrente y armónica entre la Contraloría General de la República y las contralorías de las entidades territoriales, de acuerdo con una interpretación sistemática de los artículos 267, 258 y 286 de la Constitución Política<sup>23</sup>.

xiii) Para efectos de aclarar el objeto del control fiscal, es necesario diferenciar entre el Presupuesto General del Sector Público y el Presupuesto General de la Nación de conformidad con los artículos 345 y siguientes, y el Decreto 111 de 1996<sup>24</sup>.

xiv) A la Contraloría General de la República le corresponde, “a la luz de la Constitución de 1991, realizar una gestión de vital importancia en un nivel macroeconómico y que comprende a nivel global las finanzas del Estado<sup>25</sup>.”

xv) Respecto de las competencias y funciones del Contralor General de la República, de conformidad con los artículos 268 y 273 Superiores, corresponde a este:

- Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación, a fin de que la rendición de cuentas se haga de una manera ordenada y sistemática, facilitando a los responsables el cumplimiento de tal obligación.

- Indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse, para darle cumplimiento a la nueva visión del control que supera la simple revisión numérico legal.

- Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado, proyectando el control hacia la gestión, los resultados y el impacto de las políticas públicas.

- Exigir informes de gestión a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.

- Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.

- Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.

- Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado, y bajo su responsabilidad, la Contraloría podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.

- Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.

- Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley; dictar normas generales para, armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.

- Ordenar que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública.

-Todas las demás que le señale la ley<sup>26</sup>.

Así también de conformidad con el artículo 268 de la Constitución, numerales 3, 7, 11, e inciso final, en armonía con el 354 ídem., son atribuciones del Contralor General de la República, “registrar la deuda pública y certificar las finanzas públicas, para lo cual obviamente cuenta con todas las facultades de recopilación, procesamiento y divulgación de la información financiera pública<sup>27</sup>.”

En conclusión, la Contraloría General de la República es el máximo organismo de vigilancia y control fiscal en la organización estatal colombiana, que cuenta con una cláusula general de competencia con el fin de ejercer estas funciones en el marco del Estado Social de Derecho, los principios y parámetros constitucionales y jurisprudenciales respecto de la naturaleza, objetivos y finalidades, sujetos, objeto, modo y forma de ejercer la vigilancia y control fiscal<sup>28</sup>.

## VII. CONCEPTOS TÉCNICOS

La Unidad Legislativa del honorable Senador Juan Manuel Galán, solicitó el pasado 24 de septiembre del año en curso, conceptos técnicos a las siguientes entidades con el fin de iniciar el proceso de rendición de ponencia, del **Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2013 Senado**, por me-

<sup>20</sup> Ver Sentencia C-167 de 1995 M. P. Fabio Morón Díaz.

<sup>21</sup> Ver Sentencia C-167 de 1995 M. P. Fabio Morón Díaz.

<sup>22</sup> Ver Sentencia C-272 de 1996 M. P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>23</sup> Sentencia C-127 de 2002, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>24</sup> Sobre este tema se pueden consultar las Sentencias C-685 de 1996, C-570 de 1997, C-1645 de 2000, C-644 de 2002, C-066 de 2003, C-1176 de 2004, C-668 de 2006, y C-557 de 2009, entre otras.

<sup>25</sup> Ver Sentencia, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>26</sup> Sobre este tema ver Sentencias C-1176 de 2004 y C-557 de 2009, entre otras.

<sup>27</sup> Sobre este tema ver Sentencias C-1176 de 2004 y C-557 de 2009, entre otras.

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-599 del 10 de agosto de 2011. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 81, del Decreto-ley 267 de 2000 “por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Referencia: Expediente D-8402.



dio del cual se reforma el artículo 272 de la Constitución Política de Colombia, se fortalecen las medidas anticorrupción y se dictan otras disposiciones, Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Contraloría General de la República, Contraloría Departamental del Magdalena, Contraloría Municipal de Envigado, Contraloría Municipal Pereira, Contraloría Municipal Yumbo, Contraloría Municipal de Bucaramanga, Federación Nacional de Departamentos, Federación Colombiana de Municipios, y Cámara de Comercio de Bogotá; así como a expertos y académicos en la materia. Como resultado, presentamos un resumen de los comentarios y las observaciones recogidas en el proceso:

### 1. Diagnóstico de la misión de expertos

La Misión de Expertos para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia, solicitada al Banco Mundial por la Auditoría General de la República (AGR) a comienzos de 2010 para modernizar y fortalecer las contralorías territoriales, ha determinado sobre el tema que:

*“Uno de los aspectos críticos en un nuevo modelo de gobernabilidad es el del nombramiento y el período de gobierno que tiene un contralor y por extensión el Auditor General de la República. Los procesos de elección son de naturaleza política y son los órganos del poder legislativo, Concejos Municipales u Órganos de carácter Judicial los que escogen a quienes dirigen. Este proceso aunque criticado por muchos es el aceptado globalmente y los cuerpos políticos son los que eligen los miembros de estos cuerpos. Sin embargo la elección no es un problema si existe un sistema de evaluación que permita corregir aquellos casos que no responden a las expectativas ciudadanas. En ese sentido se debe desarrollar un sistema complejo en el cual participen instituciones que no han sido las que definen la designación y puedan recortar los períodos si esto es una necesidad.*

*En cuanto a la duración de los periodos de nombramiento hay también una dificultad pues los periodos de los gobiernos elegidos coinciden con los nombramientos de contralores. La primera interpretación es que el gobierno de turno escoge a quien lo va a controlar, afectando la independencia del control, principio fundamental del Control establecido en la Declaración de Lima de 1979 y luego en la Declaración de México de la INTOSAI.*

*Por estas razones es necesario considerar dos modificaciones constitucionales una la que se refiere a las formas de remover un contralor y la otra a definir el periodo del mandato de contralores y del Auditor General, considerando un período diferenciado en el primer período de nombramiento<sup>29</sup>”.* (El subrayado no hace parte del texto original).

### 2. Contraloría Municipal de Bucaramanga

La Contraloría Municipal de Bucaramanga recordó que en ejercicio de su cargo, el entonces Contralor General de la República, doctor Julio César Turbay Quintero, radicó en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes un proyecto de acto legislativo que buscaba dar autonomía e independencia a las Contralorías Territoriales. Este proyecto, buscaba desligar a la entidad de esa percepción pública de “*contralores de bolsillo*” de los mandatarios de turno, a través de la modificación de su fecha de elección para que se diera en el intermedio del ejercicio del periodo de los alcaldes y gobernadores.

Finalmente, mencionó que aunque a ese proyecto se le dio ponencia positiva por los congresistas ponentes Roy Barreras, Samir Silva y Jorge Humberto Mantilla, la iniciativa no prosperó por falta de tiempo para su discusión dentro del trámite que requiere un acto legislativo, hecho que desafortunadamente no permitió dar un debate amplio y serio al tema que redundaría en el fortalecimiento de los organismos encargados del control fiscal.

Adicionalmente, la Contraloría Municipal, observó que la elección de Contralores territoriales la realizan Concejos y Asambleas que recién inician período constitucional, en el marco de unas administraciones locales que también han sido recién electas y posesionadas. Por tal motivo, la coincidencia de los momentos de arranque y ajuste de poderes ejecutivo y legislativo, con el de elección de las autoridades de control, se convierte en un riesgo de corrupción que fue identificado por el Congreso de la República en la Ley 1774 de 2011 pero que en este momento, con miras a su efectividad y acierto, debe ser ampliada.

En este sentido, afirmó que el presente proyecto de acto legislativo se erige en armonía con el primer capítulo del Estatuto Anticorrupción vigente, Ley 1474 de 2011, que se ocupó de las medidas administrativas en la lucha contra la corrupción por ser la administración pública, el ámbito natural en el que se adoptan las medidas en esta batalla. Así, el Estatuto Anticorrupción además de regular temas como la puerta giratoria que permite la captura del Estado, el financiamiento de campañas políticas y la acción de repetición, estableció en su artículo 8° un punto de quiebre para evitar la complicidad entre sujetos con funciones de inspección y vigilancia y sus supervisados, haciendo referencia concreta a las oficinas de control interno y los revisores fiscales.

La medida concreta frente al control interno, que realiza el control fiscal previo, fue truncan el período hasta entonces coincidente con el de los alcaldes y gobernadores, de tal manera que la posibilidad de injerencia en el proceso de elección se anulara. Así, continuó afirmando, la misma acción, se pretende ahora realizar a través del presente acto legislativo sobre el control fiscal posterior y selectivo que compete a las contralorías, complementando la estrategia que garantizará una acción efectiva en cada momento.

De esta manera, concluye la Contraloría Municipal, permitir mediante acto legislativo que el relevo entre mandatarios territoriales se realice en la mitad del período de contralores, constituye una medida

<sup>29</sup> “Sistema Nacional Territorial de Control Fiscal Territorial de Colombia”. Resultados Misión de Expertos para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia. Auditoría General de la República, Banco Mundial. Imprenta Nacional. Bogotá, mayo de 2011. Pág. 90.

administrativa eficaz por cuanto la Contraloría está en un momento de control total y con absoluta disposición para la vigilancia y no en proceso de conclusión de su propio período o iniciando.

### 3. Federación Colombiana de Municipios

La Federación Colombiana de Municipios, afirmó que apoya todos los esfuerzos por fortalecer las herramientas con las que cuenta el Estado para ejercer un adecuado control sobre los recursos públicos dadas las deficiencias preocupantes que manifiesta la realidad nacional y los objetivos que se trazó la figura del Estado Social de Derecho, consagrada en la Carta Constitucional.

Adicionalmente, presentó los resultados del estudio realizado en el mes de febrero de 2013 por la Auditoría General de la Nación<sup>30</sup>, en el que se aplicó una encuesta a las principales instituciones relacionadas con el control fiscal. Frente a la pregunta N° 1 del instrumento: ¿Considera que el Sistema de Control Fiscal colombiano está dando los resultados esperados?; todos los encuestados respondieron con un NO categórico.

Sumando a lo anterior, presento apartes del estudio realizado por la Universidad del Rosario con el acompañamiento de la Cooperación Alemana<sup>31</sup>, que concluye que a pesar de la reforma al Sistema de Control Fiscal con la Carta de 1991, los resultados han sido ampliamente insatisfactorios. Esto se demuestra en la baja calidad del control fiscal y en la percepción ciudadana sobre corrupción y politización de la función pública, lo que ha generado un ambiente propicio para el debilitamiento, la desfinanciación y hasta la eliminación de las contralorías territoriales y la privatización del control fiscal correspondiente. Lo anterior, afirma el estudio, se enmarca dentro de una corriente más amplia, orientada a revertir el proceso de descentralización y el propio modelo de Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución de 1991, para ocasionar un vaciamiento de competencias y centralización del ejercicio del control fiscal, en cabeza de la Contraloría General.

Por todo esto, la Federación concluyó que el fortalecimiento de la gestión territorial, debe estar acompañada del fortalecimiento del control que se ejerce sobre la misma y que por lo tanto es pertinente y necesario que la estructura de control fiscal territorial se reforme para fortalecer la independencia de los organismos de control, a través de la intercalación por mitad de los períodos de sus vigilados.

Para terminar, la Federación propuso modificar la redacción del presente proyecto de acto legislativo, extendiendo el periodo de los contralores a 6 años con el fin de armonizar esta propuesta con el Proyecto de Acto Legislativo 08 de 2013 que cursa actualmente en el Senado de la República y que busca extender el periodo institucional de los alcaldes y gobernadores de elección popular, a seis años.

<sup>30</sup> Auditoría General de la República. (2013). La impostergable Reingeniería del Control Fiscal Territorial. Documento para el debate sobre una Política Pública del Control Fiscal. Auditoría General de la República. Bogotá, D. C. Pág. 13.

<sup>31</sup> Ibídem. Pág. 20.

## VIII. VIABILIDAD FISCAL

El día 15 de octubre de 2013, se reiteró solicitud para rendir concepto sobre el presente proyecto de acto legislativo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En consecuencia, el 16 de octubre del mismo año, el doctor Mauricio Cárdenas Santamaría respondió, afirmando que su Ministerio, reconoce la función de control fiscal, como una actividad independiente, autónoma y diferenciada de la que corresponde a las clásicas funciones estatales, lo cual obedece no solo a un criterio de división y especialización de las tareas públicas, sino a la necesidad política y jurídica de controlar, vigilar y asegurar la correcta utilización, inversión y disposición de los fondos y bienes de la Nación, los departamentos, distritos y los municipios, cuyo manejo se encuentra a cargo de los órganos de la administración, o eventualmente de los particulares<sup>32</sup>. En relación con el impacto fiscal del proyecto, afirmo que su cartera no tenía comentarios ni consideraciones sobre el mismo. Por lo anterior, se considera que la presente iniciativa cuenta con viabilidad fiscal.

A continuación, se transcribe el mandato legal sobre viabilidad fiscal que consta en el artículo 7° de la Ley 819 del 9 de julio 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, que ordena expresamente que:

*“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal a Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.*

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”<sup>33</sup>* (El texto original no se encuentra subrayado).

<sup>32</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Respuesta a Derecho de Petición Radicado 3-2013-024732. Dr. Mauricio Cárdenas Santamaría. 16 octubre de 2013, Bogotá.

<sup>33</sup> Sobre la interpretación de este artículo la Corte Constitucional ha dicho: “36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una

## IX. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Teniendo en cuenta la exposición de motivos del presente proyecto de acto legislativo, el marco normativo y jurisprudencial de la función pública de control fiscal, así como los conceptos técnicos recogidos en el proceso de construcción de la presente ponencia, es necesario afirmar que tanto la independencia como la autonomía en el Control Fiscal son elementos esenciales para el correcto desarrollo de las labores de gestión de la Administración en Colombia. Estos elementos, no son nuevos para el legislador, pues previamente los ha fortalecido a través del reforzamiento legal de políticas anticorrupción en su estrategia de prevenir y acabar con este flagelo.

Bajo ese mismo interés, ha quedado claro que constituye un notorio riesgo a la autonomía y transparencia de los organismos de control, que el periodo de los actuales contralores territoriales sea de 4 años y coincida con el de los alcaldes y gobernadores; pues actualmente su elección se da en los primeros días del mes de enero, es decir, dos meses después de haber sido elegidos los mandatarios cuya función debe ser vigilada. Por lo tanto, como previamente lo afirmó la Contraloría Municipal de Bucaramanga, es indispensable evitar que durante los tiempos de elección, posesión y ejercicio de los contralores territoriales ocurran injerencias indebidas de mandatarios territoriales en la elección de quien tendrá a su cargo el control fiscal de la administración.

El presente proyecto de acto legislativo busca precisamente contrarrestar los riesgos menciona-

*carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.// Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda. // Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente". Sentencia C-502 del 4 de julio de 2007. M. P. Manuel José Cepeda Espinoza.*

dos. Por lo tanto, su principal objetivo es fortalecer la función del Control Fiscal dotándola de herramientas de imparcialidad y objetividad, que dirijan su actividad al mejoramiento de la administración pública territorial en términos de eficiencia, eficacia y transparencia, pero también, dotarla de una estructura legal que garantice a través de mecanismos de elección adecuados, la excelencia en el ejercicio de esta labor.

## X. CONCLUSIÓN

Por todo lo anterior, se presenta ponencia positiva a la iniciativa de modificar al texto constitucional para permitir que los periodos de los contralores territoriales inicien en el tercer año de mandato de los alcaldes y gobernadores, estableciendo su elección en el mes de enero o febrero, del tercer año de su periodo constitucional.

Como se ha dicho en varias ocasiones, se espera que la consecuencia de esta modificación sea contrarrestar el riesgo de daño fiscal que pueda darse por la coincidencia entre los periodos de los mandatarios locales y el proceso de elección de los contralores territoriales, y de esta manera hacer más eficientes las herramientas de gestión pública para prevenir la corrupción y alcanzar un mayor equilibrio e independencia entre las ramas del poder público.

## XI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la ley, propongo a los honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate, al **Proyecto de Acto Legislativo número 4 de 2013 Senado**, por medio del cual se reforma el artículo 272 de la Constitución Política de Colombia, se fortalecen las medidas anticorrupción y se dictan otras disposiciones, en su texto original.

Con toda atención,

*Juan Manuel Galán Pachón,*

Senador de la República,

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente.

De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

*Juan Manuel Galán Pachón.*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

## TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2013 SENADO

*por medio del cual se reforma el artículo 272 de la Constitución Política de Colombia, se fortalecen las medidas anticorrupción y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde hayan contralorías, corresponde a estas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

Igualmente les corresponde elegir contralor para un período de 4 años que empezará a contar en la mitad del periodo del respectivo gobernador o alcalde, según el caso, de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso-administrativo.

Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.

Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año, miembro de asamblea o concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

La elección se realizará en el último periodo de sesiones ordinarias anteriores al mes en que se cumpla la mitad del periodo de los alcaldes o gobernadores.

Artículo 2°. Adiciónese un párrafo transitorio del siguiente tenor:

Para ajustar los períodos de que trata el inciso 4° del artículo 272 los contralores que estuvieren ocupando el cargo a 31 de diciembre de 2015, permanecerán en el mismo hasta que se haga la elección en la mitad del período de los alcaldes y gobernadores elegidos para el período de 2016-2019.

Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2013 Senado**, por medio del cual se reforma el artículo 272 de la Constitución Política de Colombia, se fortalecen las medidas anticorrupción y se dictan otras disposiciones, como consta en la sesión del día 5 de noviembre de 2013, Acta número 20.

**Nota:** El presente proyecto de acto legislativo fue aprobado en el texto del proyecto original.

El Presidente,

Honorable Senador *Juan Manuel Galán Pachón*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

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

|   |    |
|---|----|
| Gaceta número 898 - Miércoles, 6 de noviembre de 2013   |    |
| SENADO DE LA REPÚBLICA  |    |
| Págs.   |    |
| PROYECTOS DE LEY  |    |
| Proyecto de ley número 139 de 2013 Senado, por la cual se organiza el servicio público de la educación y formación profesional, antes denominada educación para el trabajo y el desarrollo humano .....   | 1  |
| PONENCIAS   |    |
| Ponencia para primer debate, texto aprobado por la Comisión Primera al proyecto de acto legislativo número 01 de 2013 senado, por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.....  | 17 |
| Informe de ponencia para segundo debate en el senado y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de acto legislativo número 4 de 2013 Senado, por medio del cual se reforma el artículo 272 de la Constitución Política de Colombia, se fortalecen las medidas anticorrupción y se dictan otras disposiciones..... | 26 |