

Bogotá D.C., 25 de julio de 2023

DOCTOR
GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
E. S. D.

REFERENCIA:	PROYECTO DE LEY «POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA PROMOVER EL ACCESO, LA PERMANENCIA Y LA CALIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO EDUCATIVO, EN LOS NIVELES DE EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA, MEDIA Y SUPERIOR»
ASUNTO:	RADICACIÓN DE PROYECTO DE LEY

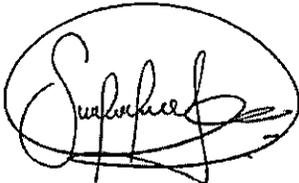
Respetuoso saludo.

En mi condición de Senador de la República, en uso de mis atribuciones constitucionales y legales, mediante el presente escrito radico el proyecto de ley de la referencia y, en mi calidad de autor de la iniciativa, solicito comedidamente a su despacho que se proceda a realizar el trámite correspondiente.

Atentamente,



JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
SENADOR DE LA REPÚBLICA

 <p>SANDRA YANETH JAIMES CRUZ Senadora de la República</p>	 <p>PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS Senadora de la República</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

PROYECTO DE LEY ____ DE 2023 SENADO

«Por medio de la cual se adoptan medidas para promover el acceso, la permanencia y la calidad en el servicio público educativo, en los niveles de educación preescolar, básica, media y superior»

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. El objeto de la presente ley es la adopción de medidas para promover el acceso, la permanencia y la calidad en el servicio público educativo, prestado tanto por las instituciones educativas del Estado como por los establecimientos educativos privados, en los niveles de educación preescolar, básica, media y superior.

Artículo 2. Prohibición de remuneraciones desproporcionadas. Prohíbanse las remuneraciones desproporcionadas del personal directivo y administrativo en los establecimientos educativos de naturaleza privada o pública, que presten el servicio en los niveles de educación preescolar, básica, media y superior.

Parágrafo 1. Se considera como una remuneración desproporcionada el pago que se haga, por cualquier concepto, como contraprestación a la labor realizada y que constituya una compensación excesiva o injustificadamente alta, en relación con las responsabilidades del cargo, el perfil de la persona que lo desempeña y el promedio de las asignaciones fijadas para el personal directivo y administrativo del respectivo establecimiento educativo.

Parágrafo 2. El incumplimiento de la prohibición prevista en este artículo dará lugar a la imposición de sanciones tanto a la institución o establecimiento educativo infractor, como a las personas naturales responsables de ejercer su administración y/o control, de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Educación Nacional expida para el efecto.

Artículo 3. Incremento en el valor o tarifa de matrículas, pensiones y/o cobros periódicos en los establecimientos educativos que presten el servicio en los niveles de educación preescolar, básica, media y superior.

El incremento en el valor o tarifa de matrículas, pensiones y/o cobros periódicos tanto en las instituciones educativas del Estado como en los establecimientos educativos de naturaleza privada, que presten el servicio en los niveles de educación preescolar, básica, media y superior, únicamente podrá sobrepasar el índice de inflación del año inmediatamente anterior cuando medie autorización del Ministerio de Educación Nacional o de la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente, según sea el caso.

Para efectos de otorgar la autorización de que trata este artículo, la solicitud deberá ir acompañada de un informe que contenga la justificación precisa de los factores en los que se fundamenta el aumento. El Ministerio de Educación Nacional o la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente podrá solicitar la información adicional que considere pertinente y otorgará la autorización atendiendo a criterios que aseguren el cumplimiento de los fines y objetivos de la educación previstos en la ley y la continuidad y la calidad en la prestación del servicio educativo.

Parágrafo transitorio. La autorización para el incremento en el valor o tarifa de matrículas, pensiones y/o cobros periódicos establecida en este artículo será exigible para las alzas que se produzcan con posterioridad al siguiente año en que el Ministerio de Educación Nacional haya expedido la reglamentación respectiva.

Artículo 4. Prohibición de recargos en el valor de las matrículas. Los establecimientos educativos, tanto de naturaleza pública como privada, que presten el servicio en los niveles de educación preescolar, básica, media y superior, no podrán establecer recargos o incrementos en el valor de la matrícula, cuando su pago se haga después de la fecha del vencimiento de la matrícula ordinaria.

Parágrafo. Entiéndase como matrícula ordinaria la matrícula cuyo pago se hace dentro de las fechas o el periodo inicialmente fijado por el propio establecimiento educativo para el efecto.

Artículo 5. Mecanismo de denuncias. La reglamentación de que trata el artículo 7 de esta ley deberá incluir la creación de un mecanismo ágil y

sencillo para que cualquier persona, natural o jurídica, pueda denunciar el incumplimiento de lo previsto en la presente ley ante la autoridad responsable de la inspección, vigilancia y control del establecimiento educativo correspondiente.

Artículo 6. Campaña de socialización. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, formulará y pondrá en marcha un programa de socialización que incluya la creación y distribución de materiales informativos, la realización de sesiones informativas y la capacitación del personal educativo sobre las disposiciones de esta ley.

Artículo 7. Reglamentación. Dentro de los seis (6) meses siguientes al inicio de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, deberá expedir la reglamentación detallada y necesaria para su implementación y cumplimiento.

Artículo 8. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 25 del mes Julio del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. Σ2 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.6. Julio Alberto Elías Vidal, Sandra

Yaneth James Cruz



SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objetivo y descripción sucinta de la iniciativa

El presente proyecto de ley tiene como objetivo la adopción de medidas para promover el acceso, la permanencia y la calidad en el servicio público educativo, prestado tanto por las instituciones educativas del Estado como por los establecimientos educativos privados, en los niveles de educación preescolar, básica, media y superior.

Específicamente se adoptan 3 medidas: (i) se prohíben las remuneraciones desproporcionadas para el personal directivo y administrativo de los establecimientos educativos; (ii) se establece que el incremento en el valor o tarifa de matrículas, pensiones y/o cobros periódicos únicamente podrá sobrepasar el índice de inflación del año inmediatamente anterior cuando medie autorización del Ministerio de Educación Nacional o de la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente, según sea el caso; y (iii) se prohíben los incrementos o recargos en el valor de las matrículas cuando su pago se haga después de la fecha del vencimiento de la matrícula ordinaria.

Así mismo, en el proyecto se establece el deber del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, de expedir la reglamentación detallada y necesaria para la implementación y cumplimiento de la ley. Esto, incluyendo la creación de un mecanismo ágil y sencillo para que cualquier persona pueda denunciar posibles incumplimientos de las medidas adoptadas ante la autoridad responsable de la inspección, vigilancia y control del establecimiento educativo correspondiente.

Finalmente, se señala que El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, formulará y pondrá en marcha un programa de socialización sobre las disposiciones previstas en la ley.

2. Contenido y justificación del proyecto de ley

El proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la República contiene un total de ocho artículos:

En el **ARTÍCULO PRIMERO** establece el objetivo de la iniciativa; el cual, tal y como se describió en el primer acápite de esta exposición de motivos, consiste en la adopción de medidas para promover el acceso, la permanencia y la calidad en el servicio público educativo, prestado tanto por las instituciones educativas del Estado como por los establecimientos educativos privados, en los niveles de educación preescolar, básica, media y superior.

Cabe señalar que se considera que las medidas adoptadas promueven el acceso, la permanencia y la calidad en el servicio público educativo por las siguientes razones:

- La prohibición de remuneraciones desproporcionadas para el personal directivo y administrativo de los establecimientos educativos propende por asegurar que los recursos que obtienen dichas instituciones no se desvíen y se redirijan siempre hacia el mejoramiento de la calidad educativa.
- Que el incremento en el valor o tarifa de matrículas, pensiones y/o cobros periódicos únicamente pueda sobrepasar el índice de inflación del año inmediatamente anterior cuando medie autorización del Ministerio de Educación Nacional o de la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente, busca evitar aumentos excesivos e injustificados en los costos educativos, garantizando así que las tarifas sean razonables y no dificulten el acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.
- Que los establecimientos educativos no pueden imponer recargos en el valor de las matrículas una vez que ha vencido el plazo establecido para su pago ordinario busca proteger a los estudiantes y sus familias de cargos adicionales que podrían dificultar su ingreso o permanencia en la institución educativa. Al evitar estos recargos, se fomenta el acceso y la continuidad en la educación.

El **ARTÍCULO SEGUNDO** del proyecto de ley prohíbe las remuneraciones desproporcionadas del personal directivo y administrativo en los establecimientos educativos públicos o privados, que presten el servicio en los niveles de educación preescolar, básica, media y superior.

La restricción en las remuneraciones busca redirigir los recursos financieros hacia aspectos clave, como el mejoramiento de la calidad educativa y el

fortalecimiento del sistema educativo en su conjunto. Al evitar que se destinen sumas excesivas a las remuneraciones del personal directivo y administrativo, se busca garantizar una utilización más efectiva y transparente de los recursos, con el objetivo de beneficiar directamente a los estudiantes y al proceso educativo.

En un contexto donde la educación debe ser un pilar fundamental para el desarrollo de la sociedad, esta medida fomenta una gestión responsable en el ámbito educativo. Al evitar excesos en las remuneraciones, se busca también prevenir posibles prácticas de corrupción o malversación de fondos, protegiendo así la integridad y legitimidad de las instituciones educativas.

Además, la regulación de las remuneraciones puede contribuir a una mayor coherencia entre los objetivos educativos y la administración de los recursos. Al establecer criterios más justos y razonables para las compensaciones, se impulsa una visión más alineada con el propósito educativo de las instituciones, priorizando la formación académica y el desarrollo de los estudiantes.

El referido artículo segundo tiene dos párrafos:

El primero de ellos establece una definición general de lo que debe ser entendido por «*remuneración desproporcionada*»; señalando que se considera como tal cualquier pago realizado a los miembros del personal directivo y administrativo de una institución educativa como contraprestación por su labor, siempre y cuando dicha compensación sea excesiva o injustificadamente alta en comparación con las responsabilidades propias del cargo, el perfil de quien lo desempeña y el promedio de las asignaciones fijadas para otros miembros del personal directivo y administrativo de la misma institución educativa.

Se trata, también, de un parámetro que debe ser tenido en cuenta por el Ministerio de Educación Nacional al momento de reglamentar la materia. Quedando a su cargo, el deber de establecer el alcance y los matices que correspondan, dependiendo de las particularidades de las diferentes clases de instituciones o establecimientos educativos sobre los cuales recae la prohibición.

Por su parte, el segundo párrafo establece que en caso de que un establecimiento educativo incumpla con la prohibición de otorgar remuneraciones desproporcionadas, tanto la institución infractora como

las personas naturales responsables de su administración y/o control serán objeto de sanciones. Estas sanciones serán especificadas en una reglamentación expedida por el Ministerio de Educación Nacional para el efecto, en la cual se asegure el debido proceso y se tengan en cuenta, también, las particularidades de las diferentes clases de instituciones o establecimientos educativos sobre los cuales recae la prohibición.

De acuerdo con el **ARTÍCULO TERCERO** el incremento en el valor o tarifa de matrículas, pensiones y/o cobros periódicos en las instituciones educativas que prestan servicio en los niveles de educación preescolar, básica, media y superior, solo podrá superar el índice de inflación del año inmediatamente anterior si cuenta con la autorización previa del Ministerio de Educación Nacional o de la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente, según sea el caso.

Para obtener la autorización de incremento, las instituciones educativas deben presentar una solicitud que incluya un informe que justifique de manera precisa los factores en los que se fundamenta el aumento propuesto. El Ministerio de Educación Nacional o la Secretaría de Educación correspondiente pueden requerir información adicional si lo consideran necesario para otorgar la autorización. Los criterios para otorgar dicha aprobación se enfocan en asegurar el cumplimiento de los fines y objetivos de la educación establecidos en la ley, así como la continuidad y calidad en la prestación del servicio educativo.

El propósito principal de este artículo es controlar los incrementos en los costos educativos para garantizar que sean justificados y razonables. Al establecer este proceso de autorización, se busca evitar aumentos excesivos y desproporcionados que puedan dificultar el acceso a la educación para las familias y estudiantes. De esta forma, se busca asegurar que los recursos destinados a la educación se utilicen de manera adecuada, priorizando la calidad del servicio educativo y el bienestar de los estudiantes.

Vale la pena destacar que con esta medida se asegura que los incrementos en los costos educativos, por encima de la inflación, se encuentren plenamente respaldado por razones válidas y alineadas con los fines y objetivos de la educación establecidos en la ley. Asimismo, se busca garantizar que estos aumentos redunden en una mayor calidad del servicio educativo. Esta medida no impide ajustes razonables en los costos educativos, sino que busca garantizar su justificación para evitar aumentos desmedidos que afecten el acceso a la educación. Al requerir una

autorización previa y fundamentada, se promueve una gestión responsable y enfocada en el beneficio de los estudiantes, asegurando que los recursos destinados a la educación sean utilizados de manera efectiva y en beneficio de la comunidad educativa en general.

El artículo tercero tiene un párrafo transitorio. Según este párrafo, la autorización para el incremento en el valor o tarifa de matrículas, pensiones y/o cobros periódicos establecida en este artículo será exigible para las alzas que se produzcan con posterioridad al siguiente año en que el Ministerio de Educación Nacional haya expedido la reglamentación respectiva.

En atención a que la medida contenida en el artículo tercero está sujeta a la reglamentación del Ministerio de Educación Nacional, esta disposición temporal busca proporcionar un período de ajuste para los establecimientos educativos, el Ministerio de Educación Nacional y las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, permitiendo una transición gradual hacia el cumplimiento del precepto legal. Durante este período, se espera que las autoridades correspondientes hagan los ajustes necesarios para poder atender las solicitudes que les formulen y los establecimientos educativos preparen la documentación necesaria para solicitar y obtener la autorización de incremento de manera adecuada y justificada cuando hubiere lugar a ello.

El **ARTÍCULO CUARTO** del proyecto de ley establece una protección para los estudiantes y sus familias al prohibir que los establecimientos educativos impongan recargos o incrementos en el valor de la matrícula cuando el pago se realice después del vencimiento de la matrícula ordinaria.

Esta disposición toma en cuenta la realidad de muchas familias que pueden enfrentar dificultades financieras y no pueden efectuar el pago dentro del plazo inicialmente establecido. Es importante destacar que las razones que llevan a un retraso en el pago de la matrícula a menudo están relacionadas con la falta de recursos económicos del estudiante o su familia. Al imponer recargos por pagos extemporáneos se agrava la situación, lo que podría afectar negativamente la posibilidad de acceder o mantenerse dentro del sistema educativo.

Además, es esencial considerar que el pago de la matrícula, en todo caso, se estaría efectuando antes de que el servicio educativo comience a ser prestado. Por lo tanto, los recargos no se justificarían como una

compensación por la prestación del servicio, ya que este aún no ha tenido lugar. Por el contrario, los recargos representan una carga económica adicional e innecesaria para el estudiante o su familia, dificultando aún más el acceso y la permanencia de aquél en la institución educativa.

Como se puede ver, la prohibición de recargos en el valor de las matrículas establecida en este artículo busca proteger el acceso y la continuidad en a educación; asegurando que los estudiantes no sean perjudicados económicamente debido a situaciones financieras adversas y temporales.

El artículo cuenta con un párrafo en el que se define el concepto de «matrícula ordinaria». En este sentido, se establece que la matrícula ordinaria es aquella que se paga dentro de las fechas o el período inicialmente indicado por la propia institución educativa para ello.

El **ARTÍCULO QUINTO** establece que, dentro de la reglamentación que el Ministerio de Educación Nacional debe expedir para la implementación y cumplimiento de la ley, ha de crearse un mecanismo que sea ágil y sencillo, que permita a toda persona denunciar, ante la autoridad responsable de la inspección, vigilancia y control del establecimiento educativo correspondiente, posibles situaciones de incumplimiento de las medidas adoptadas.

La esencia de este mecanismo reside en su agilidad y sencillez, lo que facilitará que las denuncias sean presentadas de manera oportuna y efectiva. De esta manera, se brinda una herramienta para detectar y abordar rápidamente posibles incumplimientos por parte de los establecimientos educativos; asegurando, así, una protección activa y efectiva de los intereses de los estudiantes. Sobre este punto, téngase en cuenta que, al facilitar este control y vigilancia ciudadana, se favorece la transparencia y fortalece la rendición de cuentas en las instituciones educativas; lo que, a su vez, promoverá una cultura de responsabilidad y mejora continua en el servicio.

En el **ARTÍCULO SEXTO** de la iniciativa se establece que El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, debe formular y poner en marcha un programa de socialización sobre las disposiciones de la ley.

La campaña incluirá la creación y distribución de materiales informativos, la realización de sesiones explicativas y la capacitación del personal educativo. El propósito es asegurar que los integrantes de la comunidad

educativa, en especial los estudiantes y padres de familia, conozcan plenamente sus derechos y las medidas adoptadas para su protección; así como que las instituciones educativas conozcan y cumplan con los deberes emanados de la ley.

La importancia de esta campaña radica en que garantiza que todos los involucrados en el ámbito educativo estén debidamente informados sobre los cambios y beneficios que trae consigo la nueva ley. Al proveer información clara y accesible, se promueve la transparencia y se facilita la adecuada implementación de las disposiciones legales. Además, al capacitar al personal educativo, se asegura que estén preparados para aplicar correctamente las medidas y proteger los intereses de los estudiantes y sus familias.

El **ARTÍCULO SÉPTIMO** del proyecto de ley impone un término de seis (6) meses, contados a partir del inicio de la vigencia de la ley, para que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, expida la reglamentación detallada y necesaria para su implementación y cumplimiento.

En este punto es relevante destacar que cada una de las medidas adoptadas demanda ajustes en la reglamentación vigente o, de ser necesario, la creación de una nueva reglamentación. Para lo cual, El Ministerio de Educación Nacional, como cabeza del sector educativo¹, es la autoridad competente e indicada para delimitar y fijar el alcance de las medidas; para lo cual deberá tener en cuenta las características propias de los diferentes tipos de establecimientos educativos que imparten o prestan el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media y superior.

Finalmente, el **ARTÍCULO OCTAVO** contiene la vigencia y derogatorias.

¹ En dicho sentido, el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1075 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Educación) indica:

Artículo 1.1.1.1 Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio de Educación Nacional es la entidad cabeza del sector educativo (...)

3. Sobre la competencia del Congreso de la República para regular la materia

El inciso primero del artículo 67 de la Constitución Política es claro en señalar que «La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social...». Por su parte, los numerales 19 y 23 del artículo 150 y el artículo 365 señalan, respectivamente:

ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno (...).

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

ARTICULO 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

En concordancia con las disposiciones previamente transcritas, el artículo 146 de la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) establece:

ARTÍCULO 146. COMPETENCIA DEL CONGRESO. Corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular la educación como un servicio público con función social, conforme a los artículos 150, numerales 19 y 23, y 365 de la Constitución Política.

Se vislumbra entonces con meridiana claridad que el legislador tiene la potestad de regular y establecer lineamientos a los que debe sujetarse el Gobierno Nacional para la prestación de servicios públicos, entre ellos el de la educación; el cual, adicionalmente, tiene el carácter de derecho y,

en consecuencia, merece especial atención y garantía por parte del Estado.

4. Circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés

El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, dispone:

ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

A su vez, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los congresistas en los siguientes términos:

ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) <Literal INEXEQUIBLE>
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó:

No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en

que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.

Teniendo en cuenta lo anterior y toda vez que el proyecto establece unas restricciones, se estima que el presente proyecto de ley podría generar conflictos de interés para su discusión y votación, a aquellos congresistas cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil puedan verse directamente afectados por las limitaciones que impone la iniciativa.

No obstante, cabe precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exige al congresista de identificar causales en las que pueda estar inmerso.

5. Impacto fiscal

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone:

ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. 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 de 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.

Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló:

35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas – o las bancadas - tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. **El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.** A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 – atrás

reseñada – y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptuado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo

36. Por todo lo anterior, **la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una 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 experiencia 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 art. 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.

(Subrayado y negrita fuera de texto)

Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional, se advierte que el proyecto será remitido al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectos de que se emita, por parte de esa cartera, un concepto sobre éste y se pronuncie sobre sus aspectos e implicaciones fiscales. Una vez recibido el referido concepto, será enviado a quien sea designado

como ponente para primer debate, a efectos de que tenga en cuenta el pronunciamiento de esa cartera para la elaboración del informe de ponencia.

En todo caso, preliminarmente, se considera que la iniciativa no tiene incidencia fiscal, en razón a que los gastos que podrían causarse con ocasión de la campaña de socialización de que trata el artículo 6 del proyecto no implican erogaciones del erario adicionales, sino que deberá adelantarse con los recursos que ya estén disponibles y puedan ser destinados para dicho propósito.

Atentamente,

JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
SENADOR DE LA REPÚBLICA



SANDRA YANETH JAIMES CRUZ
Senadora de la República

PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS
Senadora de la República

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 25 del mes Julio del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 22 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: Hs. Julio Alberto Elias Urdal, Sandra

Yaneth. Jaimez Cruz.

SECRETARIO GENERAL