



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1521

Bogotá, D. C., lunes, 23 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 267 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establecen lineamientos sobre el nombramiento docente en vacantes temporales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 27 de agosto de 2024

Doctor:

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación Proyecto de Ley No. 267 de 2024 Cámara de Representantes. *“por medio de la cual se establecen lineamientos sobre el nombramiento docente en vacantes temporales y se dictan otras disposiciones”.*

Cordial saludo, señor Secretario.

Respetuosamente me permito radicar ante su despacho la presente iniciativa legislativa que tiene por finalidad, fijar los lineamientos para la provisión de las vacantes temporales generadas por los cargos de los docentes de aula y los docentes orientadores, pertenecientes al Sistema Especial de Carrera Docente.

En este sentido, presentó para su consideración el presente Proyecto de Ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución. Adjuntamos el mismo vía correo electrónico en formato PDF y doc para que se dé cumplimiento a lo reglado en la Ley 5ª de 1992.

De los honorables Congressistas,

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 267 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establecen lineamientos sobre el nombramiento docente en vacantes temporales y se dictan otras disposiciones.

**El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:**

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto fijar los lineamientos para la provisión de las vacantes temporales generadas por los cargos de los docentes de aula y los docentes orientadores, pertenecientes al Sistema Especial de Carrera Docente, de acuerdo con la situación administrativa que dio origen a la vacancia, a la necesidad del servicio y siempre que no pueda ser cubierta con horas extras u otro tipo de acción interna por parte del nominador.

ARTÍCULO 2º. Ámbito de Aplicación. Las disposiciones establecidas en esta ley, serán aplicables al Ministerio de Educación Nacional, las Entidades Territoriales Certificadas en Educación y los establecimientos educativos oficiales, respecto

a la provisión de vacantes temporales generadas por los docentes del sector oficial inscritos en el escalafón docente, de acuerdo con la situación administrativa que dio origen a la vacancia y a la necesidad del servicio.

PARÁGRAFO. Para la provisión de vacancias temporales de los cargos directivos docentes, se seguirán aplicando las normas vigentes relativas al encargo.

ARTÍCULO 3°. Principios Rectores. La selección y nombramiento de los cargos en las diferentes vacantes temporales a proveer, se rigen por los siguientes principios:

1. Igualdad: Los postulantes tendrán el mismo trato y protección. El Estado y las autoridades pertenecientes a la Administración Pública les brindarán las mismas garantías para acceder a las vacantes temporales.

2. Publicidad: Los actores intervinientes dentro del proceso de provisión temporal, tendrán la obligación de divulgar los actos proferidos de acuerdo con su naturaleza, con el fin de garantizar el debido proceso en la actuación administrativa.

3. Imparcialidad: En cualquier decisión administrativa que tome el servidor público, deberá actuar con la más absoluta imparcialidad, despojado de cualquier atadura que pueda comprometer su recto entendimiento y aplicación del orden jurídico.

4. Transparencia: Quién intervenga en el proceso de provisión de las vacantes, deberá actuar de manera clara y pública.

5. Responsabilidad: Los servidores públicos asumirán las consecuencias de su actuación administrativa.

6. Eficiencia: Es la mejor utilización de los recursos disponibles para la adecuada y oportuna provisión de las vacantes generadas en el empleo público.

ARTÍCULO 4°. Definiciones. Para los efectos de esta ley se utilizarán las siguientes definiciones.

1. Vacancia Definitiva: Es una situación administrativa en la que el titular del cargo de carrera se separa del ejercicio docente, en cualquiera de las siguientes circunstancias:

- a) Renuncia regularmente aceptada.
- b) Declaratoria de insubsistencia del nombramiento.
- c) Revocatoria del nombramiento.
- d) Destitución a causa de un proceso disciplinario o declaratoria de abandono del cargo.
- e) Cumplimiento de la edad de retiro forzoso.
- f) Muerte.

2. Vacancia temporal: El empleo queda vacante temporalmente cuando su titular se encuentre en una de las siguientes situaciones:

- a) Vacaciones.
- b) Licencia.

c) Permiso remunerado.

d) Comisión, salvo en la de servicios al interior y siempre y cuando genere vacancia temporal que haga necesaria su provisión.

e) Encargado, separándose de las funciones del empleo del cual es titular.

f) Suspendido en el ejercicio del cargo por decisión disciplinaria, fiscal o judicial.

g) Período de prueba en otro empleo de carrera.

3. Nombramiento provisional: El nombramiento provisional se aplica para la provisión transitoria de cargos docentes que se hallen en vacancia temporal o definitiva y se hará mediante acto debidamente motivado expedido por la autoridad nominadora con personal que reúna los requisitos del cargo. (Dcto 1075-15).

4. Encargo: El encargo se aplica para la provisión de vacantes definitivas o temporales de cargos de directivos docentes y consiste en la designación transitoria de un educador con derechos de carrera, sea regido por el Decreto Ley 2277 de 1979 o por el Decreto Ley 1278 de 2002, previa convocatoria y publicación de las vacantes a ser proveídas mediante encargo.

5. Arraigo: Supone la existencia de un vínculo del aspirante con el lugar de nacimiento o donde está asentado, lo cual se acredita con haber nacido o tener residencia fija mínima de un (1) año anterior a la fecha de la inscripción en el respectivo municipio en donde se ubica la vacante.

6. Oportunidad. El nombramiento de los docentes necesarios para el disfrute del derecho a la educación fundamental de los niños, niñas y adolescentes, deben proveerse sin dilaciones injustificadas y atendiendo el calendario académico.

ARTÍCULO 5°. Mecanismo para la provisión de vacantes temporales. El Ministerio de Educación dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley, deberá implementar un aplicativo para la provisión de las vacantes temporales docentes, el cual será administrado por cada Entidad Territorial Certificada.

El aplicativo deberá ser público, es decir, cualquier persona podrá postular su hoja de vida siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en el Manual de funciones, requisitos y competencias adoptado mediante Resolución número 003842 de marzo 2022 del Ministerio de Educación Nacional o norma que lo modifique o derogue.

Parágrafo. La postulación de una hoja de vida en el aplicativo para la provisión de las vacantes temporales no excluye al postulante de participar en el aplicativo para vacantes definitivas y/o el concurso de mérito público docente.

ARTÍCULO 6°. Etapas para la provisión de vacantes temporales. La provisión de las vacantes temporales deberá observar mínimo las siguientes etapas:

1. Generación de vacancia y reporte a la entidad territorial: Una vez generada la situación que da lugar a la vacancia temporal, el Rector de la institución educativa deberá reportarla de forma inmediata a la Entidad Territorial Certificada en Educación, este reporte se deberá presentar de manera concomitante al trámite de legalización de la incapacidad o situación administrativa ante la autoridad competente.

2. Cargue de la vacancia al sistema: Inmediatamente reportada la generación de la situación administrativa que da lugar a la vacancia temporal, la Entidad Territorial procederá a cargar la vacante en el aplicativo del Ministerio de Educación, para esto, tendrá un término máximo de un (1) día hábil desde el reporte por parte del Rector.

3. Oferta de la vacante: El sistema ofertará la vacante indicando:

- a) El tipo de cargo docente, trátase de aula o docente orientador;
- b) Área ofertada;
- c) Secretaría de Educación que realiza la oferta;
- d) Departamento y municipio;
- e) Fecha de apertura y cierre de la vacante: Tiempo que no podrá exceder de las 24 horas.

4. Postulación de la hoja de vida en el aplicativo: Las personas interesadas en ocupar la vacante, procederán al cargue de los soportes que acrediten el título académico y experiencia, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto determine el Ministerio de Educación.

5. Preselección por parte del aplicativo: El aplicativo arrojará a la Entidad Territorial Certificada en Educación el listado de las tres primeras personas que se postularon a la vacante.

6. Verificación y selección: La Entidad Territorial llevará a cabo la verificación de documentos de los preseleccionados por el aplicativo y verificará que cumplan con el perfil para ocupar el cargo, este proceso se deberá realizar el día inmediatamente siguiente a la preselección por parte del aplicativo.

7. Criterio de ponderación: El único criterio de puntuación, será la demostración de arraigo de uno de los tres preseleccionados. De tal forma, que el aspirante que acredite que el sitio donde se generó la vacancia es su lugar de nacimiento o donde está asentado, será el seleccionado para ocupar la vacante.

En el caso que dos o los tres preseleccionados tengan arraigo en el lugar de generación de la vacante, se seleccionará en orden de inscripción en el aplicativo.

8. Del nombramiento en la vacante temporal: Agotada la verificación de documentos y de selección, la Entidad Territorial Certificada en Educación acreditará la legalización de la situación administrativa y procederá al nombramiento

inmediato del docente. En caso de no haberse legalizado la situación se dará por terminado el trámite de nombramiento.

9. No Aceptación del nombramiento. En el evento que el docente seleccionado para ocupar la vacante, no acepte el nombramiento, el nominador reportará esta circunstancia al aplicativo para proceder a la aplicación de la sanción de que trata el artículo 8° y de forma inmediata deberá agotar la lista preseleccionados.

10. Agotamiento del listado. En caso de agotarse el listado sin que ninguno de los aspirantes cumpla con los requisitos o acepte el nombramiento, la Entidad Territorial podrá nombrar discrecionalmente la vacante temporal de un listado que deberá ser público en la página web de la Entidad.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional, reglamentará las etapas y los requisitos para la provisión de las vacantes temporales, sin perjuicio de los lineamientos fijados en esta ley.

ARTÍCULO 7°. Régimen aplicable. Los docentes nombrados para la provisión de las vacantes temporales en los términos de esta ley, estarán cobijados para todos los efectos por el Decreto número 1278 de 2002- Estatuto de Profesionalización Docente, o norma que lo modifique o derogue.

ARTÍCULO 8°. Sanción. En caso que el postulante no acepte el nombramiento, será sancionado por el término de tres meses, periodo en el cual, no podrá radicar una nueva postulación.

ARTÍCULO 9°. La provisión transitoria en las vacantes temporales que se efectúe por medio del Sistema, no genera en ningún caso derechos de carrera a favor del docente de aula u orientador vinculado.

ARTÍCULO 10. Competencias del Ministerio. Corresponde al Ministerio de Educación Nacional, en su condición de ente rector de la Política Educativa:

1. Disponer de los recursos necesarios para la creación y puesta en funcionamiento del aplicativo para la provisión de vacantes temporales de que trata esta ley.

2. Capacitar a las entidades territoriales certificadas en Educación sobre el procedimiento para el reporte y nombramiento provisional de vacantes temporales docentes por medio del aplicativo.

3. Sin perjuicio de lo establecido en la presente ley, deberá reglamentar las condiciones, requisitos y plazos para la postulación y nombramiento provisional de vacantes temporales de docentes por medio del aplicativo.

4. Divulgar el contenido de la presente ley y el mecanismo de funcionamiento del aplicativo.

ARTÍCULO 11. Competencias de las Entidades Territoriales Certificadas en educación. Corresponde a las entidades territoriales certificadas

en educación, como encargadas de la administración del servicio en su respectivo territorio, en los niveles de preescolar, básica y media:

1. Cada vez que se genere una vacante temporal de un cargo de docente de aula o docente orientador, deberá incluir inmediatamente la novedad en el Sistema de Gestión de Recursos Humanos y Nómina, y a su vez ser reportada para su incorporación en el aplicativo de provisión transitoria de vacantes temporales.

2. Las entidades territoriales certificadas en educación que no utilicen el Sistema de Gestión de Recursos Humanos y Nómina deberán reportar las novedades de su planta de personal docente al Ministerio de Educación Nacional, mediante la modalidad que defina el propio Ministerio.

3. Efectuar las acciones de verificación de requisitos establecidos en el Manual de Funciones de la Carrera Docente, así como los requisitos y soportes suministrados por el Aspirante a fin de determinar si el candidato es apto para el ejercicio Docente.

4. En este mismo sentido, la Entidad Territorial debe validar el cumplimiento de los requisitos para la posesión del cargo, las obligaciones que se derivan para los servidores públicos y los trámites correspondientes a las afiliaciones a las que tienen derecho el Docente y sus beneficiarios.

5. Efectuar el nombramiento provisional de los docentes seleccionados para cubrir la vacancia temporal.

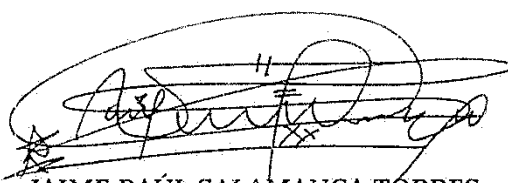
ARTÍCULO 12. Competencias de las instituciones educativas oficiales. Corresponde a las instituciones educativas de preescolar, básica y media, media técnica y de ciclos complementarios, como instituciones prestadoras del servicio educativo:

1. Reportar de forma oportuna a las Entidades territoriales certificadas, las vacantes temporales generadas en la respectiva institución educativa.

2. Una vez efectuado el nombramiento del docente, el Rector como cabeza de la Institución Educativa, deberá asignarle a este la carga académica en el número de horas efectivas establecidas en las normas legales, a través de asignaturas y/o proyectos pedagógicos curriculares.

ARTÍCULO 13. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

- I. Objeto.
- II. Antecedentes.
- III. Justificación.
- IV. Anexos.
- V. Marco Jurídico.
- VI. Resumen de la Propuesta
- VII. Conflicto de Intereses.
- VIII. Impacto Fiscal.
- IX. Proposición Final.

I. OBJETO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 267 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establecen lineamientos sobre el nombramiento docente en vacantes temporales y se dictan otras disposiciones.

El presente proyecto de ley tiene por finalidad dictar los lineamientos para la provisión de las vacantes temporales generadas por los docentes de aula y docentes orientadores pertenecientes al Sistema de carrera.

II. ANTECEDENTES

El artículo 1° del Decreto número 490 de 2016 adicionó el artículo 2.4.6.3.10. del Decreto número 1075 de 2015, reglamentando la figura del nombramiento provisional en los siguientes términos:

Artículo 2.4.6.3.10. *Nombramiento Provisional.* El nombramiento provisional se aplica para la provisión transitoria de cargos docentes que se hallen en vacancia temporal o definitiva y se hará mediante acto debidamente motivado por la autoridad nominadora con personal que reúna los requisitos del cargo.

Los elegibles de los listados territoriales, en su orden, tendrán el derecho preferente para el nombramiento provisional en vacantes temporales de docentes y su aceptación no los excluye del respectivo listado. En caso de que los elegibles no acepten estos nombramientos, la entidad territorial certificada en educación podrá nombrar a una persona que cumpla con los requisitos del cargo, sin necesidad de acudir al aplicativo indicado en el inciso siguiente.

Tratándose de vacancias definitivas, el cargo docente será ocupado por una de las personas inscritas en el aplicativo dispuesto por el Ministerio de Educación Nacional, que hace parte del sistema de información del sector educativo previsto en el artículo 5° numeral 5.4, de la Ley 715 de 2001.

Parágrafo. En caso de que no haya ningún aspirante inscrito para un determinado cargo en el aplicativo referido anteriormente, y con el fin de garantizar la prestación del servicio educativo, la autoridad nominadora podrá, mediante acto administrativo debidamente motivado, nombrar

provisionalmente a un docente que cumpla con los requisitos del cargo.

Artículo 2.4.6.3.14 *Reporte de provisión de cargos.* Con el fin del ejercicio propio de las funciones de vigilancia de carrera docente, las entidades territoriales certificadas en educación deberán reportar a la Comisión Nacional del Servicio Civil, en las condiciones dispuestas por esta entidad, un informe sobre la provisión de vacantes definitivas y por nombramiento provisional de cargos docentes.

Parágrafo. Las entidades territoriales certificadas en educación no requieren autorización de la Comisión Nacional del Servicio Civil para proveer por encargo o nombramiento provisional las vacantes definitivas o temporales de los cargos de carrera docente.

Se ha producido una amplia reglamentación en nuestro país alrededor de la carrera docente, con el fin de garantizar los principios de idoneidad y transparencia para la selección de los individuos que se desempeñarán como educadores en el país. Sin embargo, la inexistencia de un mecanismo puntual para el acceso a las vacantes docentes temporales, da pie a que dichas plazas sean nombradas por un nominador dentro de los entes territoriales certificados, siendo que la normativa vigente así lo permite.

Se reconoce que para que este ejercicio se dé, el perfil profesional debe de cumplir con los requisitos establecidos para ejercer como educador en el sistema público; sin embargo, la falta de mecanismos o claridades, a nivel nacional, permite que los nombramientos puedan darse sin pasar por un mecanismo de selección meritocrático.

Remitiendo la información suministrada por algunos entes territoriales certificados, a continuación, se recupera, tanto el número de vacantes temporales generadas en las secretarías de educación del país, en los periodos enero 2021 – diciembre 2021, y enero 2022 – junio 2022, que dan cuenta de la magnitud de plazas docentes que se presentan en esta modalidad a nivel nacional, como de la existencia o carencia de un mecanismo de selección para la selección de estas vacantes.

Secretaría de Educación	Número de Vacantes Temporales		Tiempo Promedio	¿Existe mecanismo de selección [diferente a lo establecido en el decreto]?
	01/21 - 12/21	01/22 - 06/22		
Guainía	17	8	Indeterminado	Sí
Huila	70	441	Indeterminado	No
Ipiales	133	117	1.3 días	No
Jamundí	44	25	15 días hábiles	Sí
Medellín	211	266	15 días hábiles	Sí
Palmira	278	Pendiente	4.1 días	No

Piedecuesta	41	40	Entre 3 y 5 días	No
Sahagún	79	59	Entre 1 y 3 días	Sí
San Andrés	9	5	2.5 días	No
Tumaco	28		Entre 5 y 10 días	No

Tabla 01: Elaboración Propia a partir de la información suministrada por las Secretarías de Educación del País a través de la respuesta a diversos derechos de petición.

La exploración primaria refleja la inexistencia de un mecanismo de selección diferente a lo establecido en el Decreto número 490 de 2016 en la mayoría de los entes territoriales certificados, así como las diferencias entre los tiempos promedios entre la generación de la vacante temporal y la notificación del acto de nombramiento del nuevo docente.

Sobre las secretarías que manifiestan poseer un mecanismo de selección, se rescata lo siguiente:

- Para el caso de Medellín, se dispone de un Banco de Hojas de Vida, por medio del cual se elige al docente de acuerdo al perfil requerido.

- Para el caso de Sahagún, se cuenta igualmente con un banco de hojas de vida.

- Para el caso de Jamundí, se realiza una convocatoria interna mediante acto administrativo, que implica la publicación en la página de la Secretaría de Educación, para el personal docente vinculado en propiedad, con derechos de carrera de la entidad territorial, fijando un cronograma que implica alrededor de 15 días hábiles en el procedimiento. La convocatoria interna se efectúa mediante la figura de Encargo.

- Para el caso de Guainía, se indica que la selección se realiza con la base de datos (hojas de vida) existentes.

Se evidencia entonces la falta de criterios o fórmulas unificadas para las entidades territoriales certificadas en los casos de existencia de criterios de selección, así como la falta de profundidad o claridad de criterios en la selección propios de las entidades territoriales que recurren a un banco de hojas de vida. En los casos en que los nombramientos se dan por parte de un nominador, se resalta como las respuestas de los entes territoriales, expresan que muchas de las listas territoriales no se encontraban vigentes, por lo que acudían a lo dispuesto por el artículo 2.4.6.3.10 del Decreto número 1075 de 2015.

Así también, la revisión permite evidenciar varias problemáticas particulares de las entidades territoriales. Uno de estos es el caso de Tumaco, en donde se expone como los aplicativos del Ministerio de Educación Nacional no cuentan con la opción de avales para comunidades afrodescendientes, por lo que Tumaco, a ser un Distrito etnoeducador afrodescendiente raizal y palenquero no tiene exigencia de tener listados de selección. La falta de opciones permite, eventualmente, que los

nombramientos de los docentes etnoeducadores puedan no pasar por un proceso claramente meritocrático.

Finalmente, se recupera un caso particular de la utilización de un mecanismo que apela al ejercicio meritocrático, es el ejecutado por la Secretaría de Educación de Bogotá, la cual ha diseñado el *Aplicativo de Selección de Docentes*.¹ A través de una plataforma tecnológica se permite la postulación de docentes y profesionales con vocación de docencia para el cubrimiento de las vacantes temporales, así como de proyectos pedagógicos y de áreas técnicas.

Este aplicativo indica requisitos de postulación, que son congruentes con la Resolución número 15683 de 2016 del Ministerio de Educación Nacional, y propone un sistema de calificación basado en la meritocracia y la formación profesional, como garantía de un acceso transparente a las plazas de vacancia temporal. Aunque el fin de este proyecto de ley no es reglamentar puntualmente los criterios de selección para el cubrimiento de las vacantes temporales, es importante recuperar estos casos que se presentan en el país, los cuales pueden servir como guía para la unificación de criterios y mecanismos de selección para la provisión de las vacantes temporales a nivel nacional.

III. JUSTIFICACIÓN

a) La educación como derecho fundamental

En nuestro país, y en nuestro sistema jurídico, la educación se ha caracterizado por poseer una doble fisonomía: como derecho y como servicio público. Sobre lo primero, vale la pena indicar que, a pesar de no haber sido considerada dentro del capítulo constitucional que habla de los derechos fundamentales, aparece en el capítulo de los derechos económicos, sociales y culturales²; sobre lo segundo, la característica de servicio público implica no solamente la potestad de buscar su calidad y pertinencia, sino también de asumir responsabilidad frente a metas como: universalidad, permanencia, financiación y alta calidad.³

Sobre la naturaleza de la educación como derecho, y la necesidad de garantizarlo como tal, vale la pena ahondar sobre si este puede entenderse como fundamental, tanto desde el marco jurídico colombiano, como desde la doctrina jurídica. Es importante señalar entonces que, en Colombia, tienen el carácter de derechos fundamentales, además de los explícitamente señalados por el texto constitucional, aquellos que cumplen con los parámetros establecidos por la Corte Constitucional,

siendo estos, conexión directa con los principios constitucionales, eficacia directa y contenido esencial.⁴

La educación cumple con estos parámetros, y no solo eso, sino que [como dictamina el artículo 44 constitucional], los derechos adquieren el carácter de fundamental en el momento en el que el titular del derecho es una persona de protección especial, como ocurre con los menores de edad. Esto significa que el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes tiene especial amparo en nuestro país, y que la garantía de la universalidad, permanencia, financiación y alta calidad son prioritarios para el accionar del Estado colombiano.

También, el considerar o no a la educación como un derecho fundamental remite a las discusiones sobre este concepto. Dicha noción aparece en el constitucionalismo del siglo XX, y se refiere a aquellos derechos que hacen parte indisoluble de la persona humana. Inicialmente, esto hacía alusión a los derechos políticos y de libertad, sin embargo, en la actualidad algunos pactos internacionales y países han reconocido la fundamentalidad de los derechos económicos, sociales y culturales por su conexidad con derechos individuales, sobre todo, aquellos indispensables para lograr unos mínimos de vida digna.⁵

Esta conexión se evidencia o no dependiendo desde la perspectiva con la que se aborde la fundamentalidad de un derecho. Mientras que una doctrina neoliberal afirma que los derechos fundamentales son únicamente los derechos liberales y políticos, el liberalismo social amplía a los económicos y sociales.⁶ Esta última perspectiva entiende que la garantía exclusiva de los derechos civiles deja desprotegidos a la mayor parte de la población mundial, que requiere de un Estado que garantice derechos basados en la idea de la libertad positiva.

El liberalismo social aborda la relación sociedad – economía de una manera un poco diferente a la hegemónica, desprendiéndose de una visión clásica (o neoclásica) donde prima la garantía de un estado inicial que permita desarrollar los principios del mercado [propiedad privada e igualdad política], y enfatiza en los más graves problemas y abusos de la esfera económica. Esta perspectiva se focaliza en el hambre, la malnutrición, las enfermedades, la ignorancia y la exclusión frente a oportunidades productivas.⁷ Por lo mismo, los derechos humanos fundamentales incluyen a los sociales y económicos, pensando en la necesidad de garantizar condiciones mínimas de vida digna, e incluyendo entonces el

¹ Información disponible en: https://www.educacion-bogota.edu.co/portal_institucional/portal_institucional/docentes-provisionales

² Cortés, F. (2012). El derecho a la educación como derecho social fundamental en sus tres dimensiones: educación primaria, secundaria y superior. *Revista de estudios socio-jurídicos*. p. 186

³ Goyes, A. (2014). La educación: Derecho fundamental o servicio público ¿Dicotomía o Integralidad? p. 14

⁴ Ídem, p. 9

⁵ Goyes, A. (2014). La educación: Derecho fundamental o servicio público ¿Dicotomía o Integralidad? p. 9

⁶ Cortés, F. (2012). El derecho a la educación como derecho social fundamental en sus tres dimensiones: educación primaria, secundaria y superior. *Revista de estudios socio-jurídicos*. p. 188

⁷ idem. p. 191

derecho a la satisfacción de necesidades vitales, como el alimento, la vivienda, la salud y la educación.

Del mismo modo, vale la pena resaltar que diferentes Sentencias de la Corte Constitucional han reconocido la fundamentalidad del derecho a la educación, reafirmando así la necesidad de generar mecanismos que protejan y promuevan el ejercicio efectivo de este derecho. Así mismo, la situación aquí tratada, expone un vacío normativo por el cual se le puede terminar vulnerando este derecho a niños, niñas y adolescentes, siendo que los tiempos de espera y la posible politización de la asignación de las vacantes temporales docentes, puede afectar tanto la calidad de la educación recibida, como el mismo hecho de tener un docente o no al momento de recibir una clase en una institución educativa de carácter público.

Ahora bien, resulta fundamental ahondar en la importancia de la educación, más allá de una conceptualización como derecho fundamental [o ampliando por qué esta es un elemento esencial para el desarrollo humano], sobre todo en el contexto particular de nuestro país. Cifuentes (2014) indica como “la educación define a un país, su estructura, su democracia y su sistema político; sistema que a su vez define la educación, ambos elementos se correlacionan y nos determinan de una u otra manera como nación”. (p. 218).

Esto es evidenciable en nuestra historia, siendo que a lo largo de los primeros años de la República “liberales y conservadores, centralistas y federalistas, católicos y librepensadores, radicales y regeneracionistas, concibieron a la ‘escuela’ como el núcleo central de sus propuestas políticas”. (Goyes, 2014, p. 6). La educación es, y siempre ha sido, un elemento fundamental en el ejercicio de definir quienes somos como nación, de cómo concebimos el mundo, de nuestras expectativas. Y del mismo modo, ha guiado y marcado la pauta de nuestras capacidades, de la forma de relacionarnos como sociedad, de concebir lo bueno y lo malo, y de trazar el futuro posible de nuestro país. La educación es, entonces la base de nuestra construcción identitaria como comunidad.

Por otro lado, la educación se ha constituido en un elemento por el cual se produce movilidad social ascendente y se corrigen las desigualdades en la distribución de la riqueza y el ingreso⁸, ya que mediante procesos formativos las personas adquieren la idoneidad suficiente para desempeñar una profesión, arte u oficio, construyendo de esa forma su proyecto de vida en las mejores condiciones.⁹ Acá se puede ampliar sobre su fundamentalidad como derecho humano, por el papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como

la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital y la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política.

La formación humanística es un factor central en el desarrollo de los individuos, el cual se ha visto opacado por la influencia neoliberal de la educación, en la que prepondera una perspectiva “economicista”. Sobre el impacto de la educación en la construcción humana y en la mejora de los contextos en los que habitan las diversas comunidades, vale la pena recordar algunos de los grandes retos que enfrenta América Latina en materia educativa¹⁰.

- El analfabetismo (tanto en su versión tradicional, que implica adquirir las capacidades de lectura y escritura, como una adecuada a las necesidades contemporáneas, que se liga al manejo de las TIC).

- Acceso pleno con igualdad de posibilidades para la inclusión social de todas las personas en el sistema educativo.

- Formación en pensamiento crítico.

- Falencias en el estímulo del diseño propio de proyectos de vida que permitan conducir a la satisfacción y autonomía.

- Deficiencias en promoción de creatividad e innovación.

Identificar estos factores no solo invita a tomar cartas en el asunto, desde los espacios institucionales, sino que refuerza el papel protagónico que tiene la docencia para solventar dichas deficiencias, siendo que son las y los maestros quienes tienen un mayor impacto en el estudiantado, y por lo tanto poseen facilidades para suplir estos retos, por lo que la idoneidad de quienes ocupan estos cargos es un imperativo. Esto, recordando las palabras de Juan Carlos Tedesco¹¹ “La calidad de la educación la definen los maestros y profesores, ningún país ofrece mejor educación o educación de mayor calidad más allá de la calidad de sus maestros.” (2010).

La educación tiene, entonces un doble impacto en el desarrollo individual de cada persona, brindándole herramientas y marcos de referencia para entender el mundo, entenderse a sí mismo, identificar sus necesidades y capacitándose con herramientas para suplirlas; y en el desarrollo colectivo, si puede ligarse este al crecimiento económico, permitiendo la especialización de los individuos en tareas definidas, con cuyas habilidades y trabajo es capaz de articularse al mercado laboral y desempeñarse en un campo productivo que genere ganancias tanto monetarias como sociales. Esto último permite ver también a la educación como la inversión productiva más importante que puede realizar una sociedad.

¹⁰ Sebold, J. (2000). Recuperado de: <https://rieoci.org/historico/documentos/rie23a07.htm>

¹¹ Tedesco, J. C. (septiembre de 2010). Educación para una sociedad más justa. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=WDhLvL5N4HU>

⁸ M. Gonzáles & C. Cortés. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/440/44055139021/html/>

⁹ Goyes, A. (2014). La educación: Derecho fundamental o servicio público ¿Dicotomía o Integralidad? p. 3

Para lograr dichos objetivos, la educación debe ser de alta calidad. Este factor se relaciona directamente con el mandato constitucional de idoneidad ética y pedagógica de aquellos que ejercen la docencia, recalcando, entonces la necesidad de encaminar la selección del personal docente hacia unos parámetros que garanticen las mayores capacidades pedagógicas y profesionales de los aspirantes a la carrera docente, como efectivamente se ha hecho para el nombramiento del personal docente en el sistema público en la generalidad de las situaciones, y donde existen aún deficiencias para garantizar estos principios en el nombramiento para el caso de las vacantes temporales.

Además del ejercicio de selección del capital humano idóneo, es fundamental recordar que una educación de calidad tiene como actor principal al docente. Los desafíos actuales que enfrenta el sector educativo frente a las demandas de la sociedad contemporánea, requieren de una planta docente capaz de impulsar desde las aulas la transformación que se requiere tanto para el desarrollo de conocimiento tecnológico, científico y de desarrollo de habilidades para responder a los desafíos del siglo XXI, como para garantizar la formación de ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que conviven y construyen una sociedad en paz.

Del mismo modo, un proceso de selección docente que apele a la transparencia y al mérito, también es la base para la posterior construcción (en el aula de clase) de una conciencia colectiva de resultados obtenidos a través de la puesta a prueba de las propias capacidades, y no de dinámicas relacionadas al clientelismo. Cerrando sobre qué implica la idoneidad, Hervis (2018)¹² plantea algunas ideas:

- El dominio profundo – con relevancia y pertinencia – del sistema de contenidos actualizados sobre la disciplina que debe impartir.
- La necesaria y actualizada preparación que debe poseer, sustentada en profundos conocimientos en el campo de las ciencias de la educación, especialmente de la pedagogía, la psicología, la didáctica, así como la metodología de la investigación educativa.
- Desarrollo adecuado de competencias profesionales en el ámbito de la comunicación, el empleo sistemático de las TIC y otros aspectos de relevancia.
- La necesidad del componente ético, con altas motivaciones profesionales y personales en el ejercicio de su labor con calidad, en una gestión de esta misma de manera constante, tanto en los procesos como en los resultados.

¹² Hervis, E. E. (2018). El desempeño del docente como factor asociado a la calidad educativa en América Latina. *Revista Educación*, 42(2), 1-25. <https://www.redalyc.org/journal/440/44055139021/html/>

- El imprescindible conocimiento de las condiciones particulares de cada contexto – escolar – familiar – comunitario – donde desarrolla sus acciones profesionales y la necesidad de claridad y precisión del fin esencial de su labor profesional.

Se concluye, entonces que, además de su carácter de derecho fundamental, la educación es un pilar para el desarrollo social y económico de las naciones, en el cual el docente es protagonista para lograr los objetivos planteados por los diferentes Estados, lo que implica la idoneidad de quienes ocupan dicha dignidad, mediante un proceso meritocrático para la selección del personal más indicado. Garantizar altos estándares por parte de quienes imparten clase a los niños, niñas y jóvenes, es también, asegurar un disfrute efectivo del derecho fundamental por parte de esta población.

Finalmente, se trae a colación una situación de vulneración de dicho derecho, que se liga a la necesidad de tramitar este proyecto de ley, y son las demoras en el nombramiento de los docentes que ocupan las vacantes provisionales. Un primer síntoma son las denuncias realizadas por la docente Claudia Arias, representante de los docentes provisionales en el país, a principios del 2022.¹³ Aunque ella expone el caso de las vacantes temporales en una entidad certificada que tiene una plataforma para la selección de dichos espacios (Secretaría de Educación de Bogotá), explica cómo los retrasos en vinculación y contratación afectan no solo el derecho a la educación de cientos de niños y niñas, sino también al trabajo de los maestros provisionales que tienen disponibilidad inmediata para empezar a laborar.

La necesidad de una garantía ininterrumpida del servicio educativo, y, por ende, del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes, es un imperativo para formular mecanismos que garanticen la suplencia de las vacantes temporales en los menores tiempos posibles, para no vulnerar el derecho fundamental a la educación de la población escolar.

Según la información suministrada por las diferentes secretarías de educación a nivel nacional, el tiempo promedio comprendido entre el momento en que se genera la vacante temporal y la notificación del acto de nombramiento del nuevo docente es diferenciado dependiendo la Entidad Territorial Certificada. Como se evidenció anteriormente (en la tabla 01).

Existe, entonces una gran disparidad entre los diferentes entes, presentando un tiempo promedio que va desde los 1.3 días hasta los 15 días hábiles. Recordando también que son valores promedio, se está ante la posibilidad de que dichos tiempos puedan ser mayores, y por lo mismo, que la espera de los niños, niñas y adolescentes por la suplencia del docente que ocupe la vacante temporal, pueda

¹³ Nota recuperada de: <https://www.rcnradio.com/es-tilo-de-vida/educacion/por-demoras-en-contratacion-de-docentes-en-varios-colegios-aun-no-se>

demorar más, afectando el ejercicio pleno del derecho fundamental a la educación de la población escolar del sistema público en el país.

b) Transparencia en el acceso al servicio docente

En Colombia la profesión docente, en los niveles de educación básica y media, está reglamentada por dos decretos, que, de manera simultánea, establecen los lineamientos relacionados a la carrera docente (parámetros para la profesionalización, ejercicio de funciones, mecanismos de inserción, permanencia y promoción y regulación de la relación del Estado con los educadores). Estos son el Decreto número 2277 de 1979 y el Decreto número 1278 del 2002.

Este último, conocido como el *Nuevo Estatuto*, nace como respuesta a la necesidad de fundamentar la profesionalización docente en Colombia, a través de los principios constitucionales¹⁴, sobre todo en lo consagrado en el artículo 68 de la Constitución Nacional, el cual indica que *la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.*

Con el objetivo de garantizar que la docencia sea ejercida por educadores idóneos y propiciar su desarrollo y crecimiento personal, el *nuevo estatuto* determina los requisitos para el ingreso al servicio educativo estatal, que implican superar el concurso de méritos, un examen por el cual quienes cumplan con un mínimo de requisitos (ligados a la formación relacionada al ejercicio educativo), pueden presentarse a la carrera docente, mediante la evaluación de una serie de atributos (aptitudes, competencias, condiciones de personalidad, relaciones interpersonales y experiencia) para conocer la capacidad de los aspirantes de desempeñarse como educadores en el sector público.

Con esto, se busca asegurar tanto el reconocimiento de los principios del mérito y de igualdad de oportunidades para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del educador del servicio público educativo, así como la profesionalización y dignificación de la actividad docente a través del escalafón docente, como el elemento constitutivo de la carrera. Se parte del supuesto según el cual la mejor manera de obtener resultados positivos dentro de la administración pública es garantizar que quienes ingresen a ella acrediten excelentes condiciones y capacidades para ejercer de manera óptima sus funciones, lo que implica establecer los mecanismos más idóneos y transparentes, que permitan un acceso en igualdad de condiciones al servicio público.

Este proceso permite un acceso transparente al servicio docente, mediante la aplicación de una fórmula meritocrática, que se encamina a cumplir tanto el mandato constitucional de la idoneidad del personal que desempeña labores de enseñanza, como

el explícito en el artículo 125 de la Constitución Política¹⁵, el cual señala que:

Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

Desde el Decreto Ley 2277 de 1979 los educadores fueron definidos como empleados oficiales de régimen especial, y [durante la vigencia de dicho decreto] solo podrán ejercer la docencia en planteles de educación oficiales quienes poseyeran un título docente o acrediten estar inscritos en el Escalafón Nacional Docente, el cual se concibió como un sistema que clasifica a los educadores de acuerdo con sus méritos reconocidos, su preparación académica y su experiencia.

Los términos de ingreso a la carrera docente se modificaron con el *Nuevo Estatuto*, el cuál en su artículo 18 determina que:

Gozarán de los derechos y garantías de la carrera docente los educadores estatales que sean seleccionados mediante concurso, superen satisfactoriamente el periodo de prueba y sean inscritos en el Escalafón Docente.

Se puede hablar entonces de una larga tradición legal y administrativa con respecto al acceso a la carrera docente, en la cual los educadores responden a los principios meritocráticos para acceder al servicio público. Los concursos realizados por medio de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en coordinación con las entidades territoriales y el Ministerio de Educación Nacional, se han realizado con la finalidad de seleccionar a los aspirantes de mayor idoneidad, quienes asumen el reto de contribuir a la transformación de la sociedad a través de la formación de las nuevas generaciones, mediante un proceso que rompe con la influencia de las prácticas clientelistas, dando paso a un acceso transparente, y permitiendo que los profesionales con las mejores capacidades y aptitudes pongan a disposición sus servicios para la construcción de una

¹⁴ Cifuentes, C. (2014). Impacto del Nuevo Estatuto de la Profesionalización en la función docente en Colombia. Análisis de los dos estatutos vigentes: Decreto número 2277 de 1979 y Decreto número 1278 del 2002. p. 219

¹⁵ Recuperado de <http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>

sociedad más justa, incluyente y capaz de responder a los retos contemporáneos.¹⁶

Este proyecto de ley se plantea con la intención de consolidar los principios por los cuales se ha estructurado el acceso a la carrera docente en los establecimientos educativos públicos del país. Los vacíos que deja el artículo 2.4.6.3.10 del Decreto número 1075 de 2015 (modificado en este punto por el Decreto número 490 de 2016), abren la puerta al nombramiento de docentes, en la modalidad de vacantes temporales, sin la necesidad de acudir a un mecanismo meritocrático, y reduciendo el ejercicio al cumplimiento del perfil profesional previsto por la ley, implicando que la provisión de los nombramientos provisionales no requiera una autorización de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Como se evidenció al recuperar los modos de denominación de dichas vacantes temporales en las diferentes entidades certificadas, no existe un consenso sobre los modos y mecanismos para la provisión a nivel nacional, y la falta de estos permite un ejercicio de nombramiento que dista del principio meritocrático. Con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso al servicio docente, el artículo 5° de este proyecto de ley propone la creación de un mecanismo idóneo para la provisión de vacantes temporales, que sea congruente con los principios generales rectores del acceso a la carrera docente.

c) Estadísticas relevantes sobre la situación docente en el país

Diferentes bases de datos, sobre todo oficiales, permiten construir una caracterización primaria de la situación actual del sector docente en el país. Para el 2017, según la información suministrada por el Ministerio de Educación Nacional, había cerca de 327 mil docentes en el sector oficial.¹⁷ Se presentan fenómenos como la desigualdad de género en la carrera docente, evidente, por ejemplo, en el hecho de que a pesar de existir un mayor porcentaje de mujeres en el sector educativo (65%), la mayoría de los docentes en cargos directivos son hombres (56%).

Sobre la condición salarial, al momento de comparar con otros países de la OCDE, se puede ver cómo los docentes colombianos están entre los que menor salario inicial ganan, ocupando el sexto puesto, y los que menor salario podrían alcanzar, ocupando el noveno puesto [entre 41 países y economías analizadas]¹⁸. El salario inicial de los docentes colombianos es de COP\$25 millones anuales, y el máximo que alcanzarían ronda los

COP\$53 millones anuales (según datos de la OCDE en 2018). Este punto es importante de tocar si consideramos que el ascenso en el escalafón docente y, por lo tanto, el aumento salarial proporcional, depende de la cualificación de la planta docente a través de la adquisición de títulos posgraduales, los cuales por sus costos son de difícil acceso para gran parte de los educadores, así como para aquellos que aspiran ingresar a la carrera docente, siendo que requiere de una gran inversión inicial, la cual no todos pueden asumir.

Relacionado con el punto anterior, en cuanto al nivel de escolaridad de los docentes colombianos, este se puede discriminar de la siguiente manera¹⁹:

- 5 de cada 10 docentes colombianos son licenciados.
- 3 de cada 10 docentes tienen un título de posgrado.
- 8,1% de los docentes cuentan con una carrera distinta a la licenciatura.
- 9 de cada 100 docentes son bachilleres (entre bachilleres pedagógicos, técnicos y normalistas).
- En menor medida se tienen en el país etnoeducadores y peritos externos.

Alrededor de su rango etario, a marzo de 2020 se calculó que el 16% de los docentes eran mayores de 60 años (52.719). Este no es un porcentaje estático, encontrando variaciones a lo largo de las secretarías, siendo que para el 54% de ellas los docentes de más de 60 años superan el porcentaje nacional (alcanzando en algunos casos, incluso, un 34%). Por último, sobre las motivaciones para ejercer la docencia, en Colombia, al menos el 95% de los maestros afirmaron el poder influenciar en el desarrollo de niños y jóvenes, beneficiar socialmente a los desfavorecidos y contribuir a la sociedad.²⁰

Este panorama general nos permite entender los grandes retos que tiene la institucionalidad colombiana con respecto al cuerpo docente de los establecimientos educativos públicos en el país, los cuales, entre otros, son: cerrar las brechas de género, lograr mejores niveles salariales, incentivar un cambio generacional en la población educadora (sin que esto implique la vulneración de los derechos adquiridos de los docentes mayores a 60 años) y reforzar las motivaciones positivas que llevan a la selección de la docencia como un proyecto de vida que impacta afirmativamente la vida de las nuevas generaciones. Se considera entonces que las acciones institucionales deben estar encaminadas a solventar dichas brechas, mediante, entre otras, la aplicación efectiva de los mecanismos meritocráticos y en igualdad de condiciones en el acceso al trabajo

¹⁶ Histórico Concurso Docente: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/adelante-maestros/Carrera-Docente/Historico/>

¹⁷ LEE. (2020). Informe 007: Cifras sobre docentes en el marco del Día del Maestro en Colombia. (mayo de 2020). Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana.

¹⁸ idem, p. 3

¹⁹ LEE. (2021). Informe 032: Satisfacción laboral y motivación de los docentes en Colombia - Día del Maestro 2021 (mayo 2021). Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana. p. 3.

²⁰ idem, p. 2

docente en los establecimientos educativos oficiales del país.

Ahora bien, este apartado quiere profundizar en un aspecto que, aunque en la generalidad se aborda, pasa desapercibido en el caso de la carrera docente, y es la necesidad de generar acciones de discriminación positiva que garanticen un mayor acceso a el ejercicio docente en los establecimientos públicos por parte de la población recién egresada.

El PNUD²¹, indica como el alto desempleo es una situación generalizada a nivel global para la población juvenil (de entre 14 y 28 años), propiciada por varios factores entre los que se destacan:

- La falta de integración entre los saberes aprendidos en el sistema educativo con los demandados en el mercado laboral, lo que produce un desfase entre la oferta y la demanda laboral.
- El gran número de barreras de entrada al mercado laboral que esta población tiene.
- La falta de políticas públicas que integren a los jóvenes al mercado laboral.
- La sobreoferta de mano de obra.
- La falta de diversificación vocacional en el plan de vida de los jóvenes.

Para el caso colombiano, el desempleo juvenil se encuentra en una tasa que es 1,7 veces superior al general, mostrando, así no solo la vulnerabilidad de los jóvenes, sino que evidencia que es este grupo poblacional quien sufre las peores consecuencias de los problemas estructurales que enfrenta el mercado laboral del país. Por ejemplo, para el caso de los efectos de la pandemia, los jóvenes experimentaron un incremento de la tasa de desempleo 2,2 puntos porcentuales (p.p.) más alta que la población en general. Del mismo modo, en todos los escenarios, las mujeres jóvenes son el grupo poblacional con mayores impactos en la caída del desempleo.

Esto implica que los jóvenes, tanto egresados de una carrera de pregrado, como aquellos que no, tienen una serie de barreras estructurales que dificultan su inmersión en el mercado laboral colombiano. Dicha problemática exige de la generación de medidas que faciliten el acceso de este grupo etario a un trabajo digno. En esta vía, en el año 2010 se promulgó la Ley 1429, o *Ley del Primer Empleo*, con el objetivo de planear una serie de lineamientos para la formalización y generación de empleo, así como una focalización especial para el caso de jóvenes, más, por la misma naturaleza del proyecto, este se enfoca en el sector privado, y no abarca regímenes como el de la carrera docente.

Ante esto, se hacen necesarias la formulación de estrategias que concilien tanto el espíritu de la igualdad de condiciones para la competencia y acceso a la carrera docente, así como la promoción de enfoques diferenciados que permitan un trato

diferencial a la población juvenil, la cual se ve afectada de manera diferente al momento de vincularse al mercado laboral formal. Por lo mismo, el artículo 5° de este proyecto de ley en su inciso octavo, al dictaminar el mecanismo para la provisión de las vacantes temporales, expresa que la selección se realizará mediante el orden de inscripción del aplicativo, garantizando así que valores como la experiencia (debido a la naturaleza de la suplencia de la vacante temporal) no sean relevantes para la ocupación de dicha vacante, promoviendo así que los jóvenes recién egresados puedan competir en estas convocatorias.

IV. MARCO JURÍDICO

Normativa Internacional

- Artículo 26 de la Declaración Universal de los DD.HH.
- Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Artículo 28 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989.

Normativa Nacional

- Artículo 44 de la Constitución Política: "... el Estado tiene la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos entre los cuales señala el derecho a la educación...".
- Artículo 67 de la Constitución Política de Colombia: "...La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social...".
- Artículo 68 de la Constitución Política de Colombia: Su inciso 3° dispone que: "La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantizará la profesionalización y dignificación de la actividad docente".
- Artículo 125 de la Constitución Política.
- Ley 60 de 1993.
- Ley 115 de 1994 (artículo 118) (artículo 131).
- Ley 715 del 2001.

Artículo 111. *Facultades extraordinarias.* Concédase precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, para:

111.1. *Organizar un sistema de inspección, vigilancia y control, adaptable a distintos tipos de instituciones y regiones, que permita atender situaciones especiales. Para tal fin, se podrán crear los organismos necesarios.*

111.2. *Se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos, que ingresen a partir de la promulgación de la*

²¹ Recuperado de: <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/-sabias-que-panorama-jovenes-colombia-pandemia.html>

presente ley, que sea acorde con la nueva distribución de recursos y competencias y con los recursos. El nuevo régimen de carrera docente y administrativa se denominará Estatuto de Profesionalización Docente y tomará en cuenta entre otros los siguientes criterios:

1. Mejor salario de ingreso a la carrera docente.

2. Requisitos de ingreso.

3. Escala salarial única nacional y grados de escalafón.

4. Incentivos a mejoramiento profesional, desempeño en el aula, ubicación en zonas rurales apartadas, áreas de especialización.

5. Mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera.

6. Oportunidades de mejoramiento académico y profesional de los docentes.

7. Asimilación voluntaria de los actuales docentes y directivos docentes contemplado en el Decreto-Ley 2277 de 1979.

- Ley 909 de 2004 (Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones).

- Decreto número 1278 del 2002 (artículo 8°).

- Decreto número 3391 de 2003 (regula los concursos que rigen para la carrera docente).

- Decreto número 2582 de 2003 (define y establece las reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal y directivo docentes).

- Decreto número 1075 de 2015 (artículo 2.4.6.3.13).

- Decreto número 490 de 2016 (Sistema Maestro).

- Circular 07 de 2011 (Criterios para decretar la vacancia temporal y definitiva en empleos del sistema especial de carrera docente para garantizar la movilidad laboral y estabilidad sin solución de continuidad de educadores que participan en concursos abiertos y públicos para selección por mérito de empleos y directivos docentes).

- Decreto Ley 882 de 2017.

- Concepto 118021 de 2019 – Departamento Administrativo de la Función Pública.

- Resolución número 02713 de julio de 2020.

Marco Legal - Maestros

- Decreto Ley 2277 de 1979: *por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente.*

- Decreto número 85 de 1980: *por el cual se introducen unas modificaciones al Decreto extraordinario 2277 de 1979.*

- Decreto número 259 de 1981: *por el cual se reglamenta parcialmente el decreto extraordinario*

2277 de 1979, en lo relacionado con inscripción y ascenso en el escalafón.

- Decreto número 709 de 1996: *por el cual se establece el reglamento general para el desarrollo de programas de formación de educadores y se crean condiciones para su mejoramiento profesional.*

- Ley 0115 de febrero 8 de 1994: *por la cual se expide la ley general de educación.*

- Ley 0715 de diciembre 21 de 2001: *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de servicios de educación y salud, entre otros.*

- Decreto número 1278 de junio 19 de 2002: *por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente.*

ARTÍCULO 13. Nombramientos provisionales.

Cuando se trate de proveer transitoriamente empleos docentes, los nombramientos deben realizarse en provisionalidad con personal que reúna los requisitos del cargo, en los siguientes casos:

a) *En vacantes de docentes cuyos titulares se encuentren en situaciones administrativas que impliquen separación temporal, el nombramiento provisional será por el tiempo que dure la respectiva situación administrativa. En este caso deberá hacerse uso del listado de elegibles vigente y su no aceptación no implica la exclusión del mismo.*

b) *En vacantes definitivas, el nombramiento provisional será hasta cuando se provea el cargo en periodo de prueba o en propiedad, de acuerdo con el listado de elegibles producto del concurso.*

- Decreto número 2035 de 2005: *por el cual se reglamenta el parágrafo 1° del artículo 12 del Decreto-Ley 1278 de 2002.*

- Decreto número 3982 de 2006: *por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto Ley 1278 de 2002 y se establece el procedimiento de selección mediante concurso para la carrera docente y se determinan criterios para su aplicación.*

- Decreto número 3782 de 2007: *por el cual se reglamenta la evaluación anual de desempeño laboral de los servidores públicos docentes y directivos docentes que se rigen por el Decreto Ley 1278 de 2002.*

- Decreto número 2715 de 2009: *Por el cual se reglamenta la evaluación de competencias de los docentes y directivos docentes regidos por el Decreto Ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

- Decreto número 240 de 2012: *por el cual se modifica el artículo 16 del Decreto número 2715 de 2009.*

- Decreto número 490 de 2016.

ARTÍCULO 2.4.6.3.9. Prioridad en la provisión de vacantes definitivas. *Cada vez que se genere una vacante definitiva de un cargo de docente o de directivo docente, la autoridad nominadora de la*

entidad territorial certificada deberá proveer dicho cargo aplicando el siguiente orden de prioridad:

1. Reintegro de un educador con derechos de carrera, ordenado por una autoridad judicial, en las mismas condiciones que ostentaba al momento de su retiro.

2. Traslado realizado por las autoridades nominadoras de un educador que demuestre su situación de amenazado, o reubicación ordenada por la Comisión Nacional del Servicio Civil de un educador de carrera que se encuentre en situación de desplazamiento forzado, de acuerdo con los procedimientos, competencias y términos definidos en el Capítulo 2, Título 5, Parte 4, Libro 2 del presente decreto.

3. Reincorporación ordenada por la Comisión Nacional del Servicio Civil para una vacante definitiva, previa solicitud del docente o directivo docente o de la autoridad nominadora, y de acuerdo con el procedimiento fijado por la Comisión, en los siguientes casos:

a) Educador con derechos de carrera a quien se le haya levantado la incapacidad médica que había dado origen a la pensión por invalidez.

b) Directivo docente que por efectos de la calificación no satisfactoria de la evaluación ordinaria anual de desempeño deba retornar al cargo anterior en el cual ostentaba derechos de carrera.

c) Educador con derechos de carrera al cual se le haya suprimido el cargo y que hubiere optado por el derecho preferencial a ser reincorporado a un cargo igual.

4. Traslado de educadores por procesos ordinarios o no ordinarios, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo 1, Título 5, Parte 4, Libro 2 del presente decreto.

5. Nombramiento en periodo de prueba, de acuerdo con el orden de mérito del listado territorial de elegibles vigente para el cargo y para la respectiva entidad territorial certificada en educación.

6. Por encargo en un cargo de directivo docente o nombramiento en provisionalidad en un cargo de docente de aula o docente líder de apoyo, cuando no exista lista de elegibles vigente y mientras se surte un nuevo proceso de convocatoria a concurso docente, o llegue un educador con derechos de carrera por aplicación de los criterios 1, 2, 3 y 4 del presente artículo.

ARTÍCULO 2.4.6.3.10. Nombramiento provisional. El nombramiento provisional se aplica para la provisión transitoria de cargos docentes que se hallen en vacancia temporal o definitiva y se hará mediante acto debidamente motivado expedido por la autoridad nominadora con personal que reúna los requisitos del cargo.

Los elegibles de los listados territoriales, en su orden, tendrán el derecho preferente para el nombramiento provisional en vacantes temporales de docentes y su aceptación no los excluye del

respectivo listado. En caso de que los elegibles no acepten estos nombramientos, la entidad territorial certificada en educación podrá nombrar a una persona que cumpla con los requisitos del cargo, sin necesidad de acudir al aplicativo indicado en el inciso siguiente.

Tratándose de vacancias definitivas, el cargo docente será ocupado por una de las personas inscritas en el aplicativo dispuesto por el Ministerio de Educación Nacional, que hace parte del sistema de información del sector educativo previsto en el artículo 5°, numeral 5.4, de la Ley 715 de 2001.

PARÁGRAFO. En caso de que no haya ningún aspirante inscrito para un determinado cargo en el aplicativo referido anteriormente, y con el fin de garantizar la prestación del servicio educativo, la autoridad nominadora podrá, mediante acto administrativo debidamente motivado, nombrar provisionalmente a un docente que cumpla con los requisitos del cargo.

ARTÍCULO 2.4.6.3.11. Del reporte de vacantes definitivas para proveer mediante nombramiento provisional. Para la realización de los nombramientos provisionales en cargos que se hallen en vacancia definitiva, las entidades territoriales certificadas en educación deben reportar todas las vacantes existentes de su respectiva jurisdicción en el aplicativo del sistema de información dispuesto por el Ministerio de Educación Nacional.

En dicho aplicativo se inscribirán los aspirantes que cumplan el requisito de formación formal inicial previsto para el cargo al que se postulan, para lo cual también podrán registrar los títulos académicos adicionales y los documentos que acrediten experiencia, así como los documentos que demuestren el cumplimiento de los demás criterios de calidad que establezca el Ministerio. Tales criterios serán ponderados de acuerdo con lo que defina dicha entidad mediante acto administrativo.

El registro de documentos adicionales a las que acrediten la formación formal inicial no constituye un requisito habilitante, pero concederá puntaje adicional.

PARÁGRAFO 1°. Las entidades territoriales certificadas deben reportar en el aplicativo dispuesto por el Ministerio de Educación Nacional las vacancias definitivas de docentes, inmediateamente estas se generen, de tal manera que se garantice la postulación de aspirantes, la verificación del cumplimiento del requisito mínimo para el cargo al cual se postulan y la valoración de las demás evidencias que se acrediten, con el fin de que las autoridades nominadoras puedan proveer el cargo y garantizar la prestación oportuna del servicio educativo.

PARÁGRAFO 2°. Tratándose de docentes de aula que se desempeñen en el área de idioma extranjero, el Ministerio de Educación Nacional podrá valorar dentro del puntaje total el nivel de dominio de la respectiva lengua extranjera.

ARTÍCULO 2.4.6.3.12. Terminación del nombramiento provisional. *La terminación del nombramiento provisional en un cargo en vacancia definitiva se hará en los siguientes casos mediante acto administrativo motivado que deberá ser comunicado al docente:*

1. Cuando se provea el cargo por un docente, en aplicación de los criterios definidos en los numerales 1, 2, 3, 4 o 5 del artículo 2.4.6.3.9 del presente decreto.

2. Por calificación insatisfactoria.

3. Por imposición de sanciones disciplinarias, de conformidad con las normas legales que regulan la materia.

4. Por otra razón específica atinente al servicio que está prestando y que debería prestar el docente.

El nombramiento provisional en una vacante temporal será por el tiempo que dure la respectiva situación administrativa que generó dicha vacancia. Este tipo de nombramiento también terminará cuando el docente titular que renunció a la situación administrativa que lo separó temporalmente del cargo se reintegre al mismo.

PARÁGRAFO. *La fecha de terminación del nombramiento provisional será la misma fecha en que asuma el cargo el docente que llegue a ocupar la vacante de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 1, 2, 3 o 4 del artículo 2.4.6.3.9 del presente decreto, o en la que asuma las funciones del cargo el educador nombrado en periodo de prueba.*

El rector o director rural expedirá la respectiva constancia de la fecha de asunción de funciones por parte del docente con derechos de carrera o el docente nombrado en periodo de prueba, y de la fecha de dejación de funciones del docente nombrado provisionalmente.

Jurisprudencia de la Corte Constitucional

- Sentencia C -734 de 2003: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9°, 10, 12, 17, 23, 25, 26, 31, 32, 35, 36, 53, 63, (parciales) y 42, 43, 44, 46 y 64 del Decreto número 1278 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente.

- Sentencia C-1157 de 2003: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 37, 41, 42, 43, 44, 45, 62 y 64 del Decreto Ley 1278 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente.

- Sentencia C-1169 de 2004: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2°, 7°, 13 (párrafo) y 46 -parciales- del Decreto-Ley 1278 de 2002.

- Sentencia C-479 de 2005. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 116 y 117 de la ley 116 de 1994.

- Sentencia C-501 de 2005: Demanda de inconstitucionalidad contra los literales

c) y e) y el párrafo 1° del artículo 41, y el numeral 2 del artículo 42 de la Ley 909 de 2004.

- Sentencia C-1230 de 2005: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4° de la Ley 909 de 2004 por violación de los artículos 125 y 130 de la Constitución.

- Sentencia C-422 de 2005: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3°, 7° (parcial) y 21 (parcial) del Decreto número 1278 de 2002, por el cual se expide el estatuto de la profesionalización docente.

- Sentencia C-1265 DE 2005: Demanda de inconstitucionalidad contra el literal c) y el párrafo 2° del artículo 12 de la Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, y los artículos 25, 26 y 27 del Decreto Ley 760 de 2005, por la cual se establece el procedimiento que debe surtir ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones.

- Sentencia C-031 de 2006: Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo del artículo 13 del Decreto Ley 1278 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente.

- Sentencia C-647 de 2006: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2°, 3°, 18 y 21 (parcial) del Decreto Ley 1278 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente.

- Sentencia C-208 de 2007, por la cual se declara exequible el Decreto Ley 1278 de 2002.

- Sentencia C-314 de 2007: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 19, 20, 21, 23, 31, 35, 36, 37, 46, 65 y 66 del Decreto Ley 1278 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente.

- Sentencia C-316 de 2007: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2° (parcial), 12 (parcial), 20 (parcial) y 65 (parcial) del Decreto Ley 1278 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente.

- Sentencia C-679/11: Declara la exequibilidad del aparte demandado del inciso 3° del artículo 39 de la Ley 715 de 2001.

- Sentencia C-078 de 2012: Declara la exequibilidad de la disposición demandada del artículo 36, numeral 2 (parcial) del Decreto Ley 1278 de 2002.

- Sentencia SU070/13: Protección laboral reforzada de mujer embarazada o en lactancia.

Jurisprudencia del Consejo de Estado

- Radicación número 1.833 - Número Único: 11001030600020070005000 Referencia: Título de postgrado. Prohibición de doble utilización para ascenso en el escalafón nacional docente. Interpretación de los artículos 10 y 39 del Decreto Ley 2277 de 1979. Nulidad de las expresiones “dos valoraciones”, primera valoración, la segunda valoración en el decreto 3782 de 2007.

Conceptos del Consejo de Estado

- Radicación número 1,690 Referencia: Etnoeducadores, ingreso al servicio educativo estatal de docentes y directivos docentes para la atención de población indígena. Aplicación de concurso, procedimiento y requisitos. Estatuto de Profesionalización Docente.

- Situación de las personas vinculadas por órdenes de prestación de servicios y por nombramientos provisionales frente al nuevo estatuto de carrera docente.

- Auto 05 de mayo de 2014: La Comisión Nacional del Servicio Civil no tiene facultad para crear o modificar los procedimientos para acceder a cargos públicos.

V. RESUMEN DE LA PROPUESTA

ARTÍCULO 1°. Dispone el objeto de la ley.

ARTÍCULO 2°. Fija el ámbito de aplicación.

ARTÍCULO 3°. Determina los principios rectores.

ARTÍCULO 4°. Establece definiciones.

ARTÍCULO 5°. Ordena la creación de un mecanismo para la provisión de vacantes temporales.

ARTÍCULO 6°. Regula las etapas para la provisión de vacantes temporales.

ARTÍCULO 7°. Define reglas sobre las licencias inferiores a quince (15) días.

ARTÍCULO 8°. Determina el régimen aplicable a los docentes nombrados para la provisión de las vacantes temporales en los términos de esta ley.

ARTÍCULO 9°. Establece una sanción.

ARTÍCULO 10. Decreta que la provisión transitoria en las vacantes temporales que se efectúe por medio del Sistema, no genera en ningún caso derechos de carrera a favor del docente de aula u orientador vinculado.

ARTÍCULO 11. Determina competencias del Ministerio.

ARTÍCULO 12. Fija competencias a las Entidades Territoriales Certificadas en educación.

ARTÍCULO 13. Establece competencias a las instituciones educativas oficiales.

ARTÍCULO 14. Determina la vigencia y derogatorias.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

(i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.

(ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.

(iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.

(iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.

(v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como *“una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen”* y como *“el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la Ley 5ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...].

En ese sentido, en la presente iniciativa se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, se puedan beneficiar de forma personal,

actual y directa con la expedición de esta ley, en los términos de la Ley 2003 de 2019 o norma que la modifique o derogue.

VII. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, establece en su artículo 7°, que:

“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”.

Así las cosas, en cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, nos permitimos manifestar que este proyecto de ley podría generar impacto fiscal respecto a las fuentes de financiación del Presupuesto General de la Nación, en lo que respecta a la creación del aplicativo para la provisión de vacantes temporales por parte del Ministerio de Educación.

En este orden de ideas, es importante traer a colación las Sentencia C-911 de 2007 y C- 502 de 2007, donde la Corte Constitucional puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

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

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

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las normas 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.

Al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos, el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva

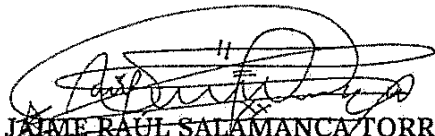
de las leyes. Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo. (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la viabilidad financiera de la propuesta que se estudia, siendo un asunto de persuasión y racionalidad legislativa, no de prohibición o veto.

VIII. PROPOSICIÓN FINAL

En los términos expuestos, se presenta ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley, *por medio de la cual se establecen lineamientos sobre el nombramiento docente en vacantes temporales y se dictan otras disposiciones*, para que sea tramitado, y con el apoyo de las y los Congresistas sea discutido y aprobado en aras de garantizar la provisión efectiva, oportuna y transparente de las vacantes temporales docentes y así asegurar el derecho de los niños, niñas y adolescentes a la educación.

De los honorables Congresistas,


JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
 Representante a la Cámara por Boyacá
 Partido Alianza Verde

SECRETARÍA GENERAL
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 BOYACÁ

El día 29 de Agosto de 2024
 Ha sido presentado en este despacho
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo
 No. 267 con su correspondiente
 Expediente de folios, suscrito Por: Jaime Raul Salamanca

SECRETARÍA GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2024
 CÁMARA**

por medio de la cual se establece el saneamiento automático de titulación de predios de propiedad de las entidades territoriales certificadas en educación y municipios no certificados y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 27 de agosto de 2024

Doctor:

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 268 de 2024 Cámara de Representantes, por medio de la cual se establece el saneamiento automático de titulación de predios de propiedad de las entidades territoriales certificadas en educación y municipios no certificados y se dictan otras disposiciones.

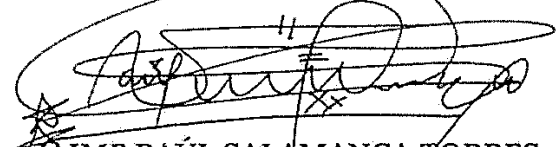
Cordial saludo, respetado Secretario.

Respetuosamente me permito radicar ante su despacho la presente iniciativa legislativa que tiene por finalidad establecer el saneamiento automático de titulación de los predios de los establecimientos educativos, en sana posesión de propiedad de las Entidades Territoriales Certificadas en Educación y municipios no certificados que se encuentren en falsa tradición o tengan cualquier tipo de limitación del dominio.

En este sentido, presento para su consideración el presente Proyecto de ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias

dictadas por la ley y la Constitución. Adjuntamos el mismo vía correo electrónico en formato PDF y doc para que se dé cumplimiento a lo reglado en la Ley 5ª de 1992.

De los Honorables Congresistas,


JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
 Representante a la Cámara por Boyacá

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2024
 CÁMARA**

por medio de la cual se establece el saneamiento automático de titulación de predios de propiedad de las entidades territoriales certificadas en educación y municipios no certificados y se dictan otras disposiciones.

**El Congreso de la República de Colombia
 DECRETA:**

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer el saneamiento automático de titulación de los predios de los establecimientos educativos en sana posesión de propiedad de las Entidades Territoriales Certificadas en Educación y municipios no certificados que se encuentren en falsa tradición o tengan cualquier tipo de limitación del dominio.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Las disposiciones establecidas en esta ley, serán aplicables a las Entidades Territoriales Certificadas en Educación, municipios, establecimientos educativos oficiales y demás organismos que intervengan en el proceso de saneamiento automático.

Artículo 3º. Definición y alcance. Entiéndase por saneamiento automático un efecto legal que opera por ministerio de la ley a favor de las Entidades Territoriales Certificadas en Educación o municipios, en virtud del cual, adquieren el pleno dominio de la propiedad del inmueble.

Lo anterior, sin perjuicio de las controversias que puedan surgir con terceros sobre el inmueble, que se resolverán por medio de los diferentes mecanismos de resolución de conflictos.

Artículo 4º. Estudio jurídico del saneamiento automático. Cuando se advierta la necesidad de aplicar el saneamiento, la oficina asesora jurídica de la Entidad Territorial Certificada en Educación, municipio o Entidad que haga sus veces efectuará un estudio jurídico y de conveniencia.

El estudio jurídico deberá consultar la información y registros de todas las entidades estatales con competencia en materia de identificación de bienes inmuebles rurales y de resolución de conflictos de tenencia de la tierra en este tipo de bienes, en aras de verificar la situación jurídica del predio y la posible existencia de procesos judiciales o administrativos

sobre el mismo, caso en el que no procederá el saneamiento.

Artículo 5°. *Inscripción de la intención de saneamiento automático.* La Entidad interesada en adelantar el saneamiento automático solicitará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente de conformidad a la ubicación del predio, la inscripción de la intención de adelantar el saneamiento, con el fin de garantizar el debido proceso y la oponibilidad de terceros.

Para tal efecto se inscribirá en la columna 09 Otros del folio de matrícula inmobiliaria del predio, la intención de adelantar dicho saneamiento.

Artículo 6°. *Oponibilidad.* Quien tenga inscritos derechos reales que afecten el dominio sobre el predio podrá oponerse al saneamiento automático hasta antes de que se emita decisión de fondo, la cual deberá ser resuelta mediante acto administrativo motivado que se notificará a los interesados en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso (CPACA)- Ley 1437 de 2011.

Artículo 7°. *Reconocimiento pecuniario.* Sin perjuicio del saneamiento automático, las personas que consideren tener un derecho sobre el inmueble podrán solicitar administrativamente o judicialmente las acciones indemnizatorias que procedan según la ley.

Parágrafo. Contra la decisión proceden los recursos consagrados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso (CPACA)- Ley 1437 de 2011.

Artículo 8°. *Declaratoria del proceso de saneamiento automático.* Una vez se cuente con el levantamiento topográfico, el avalúo del predio y se hayan resuelto las oposiciones, la Entidad Territorial Certificada en Educación o municipio expedirá acto administrativo motivado con las razones en las que se fundamenta el saneamiento automático.

Artículo 9°. *Registro.* El acto administrativo deberá inscribirse por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos en el folio de matrícula inmobiliaria del predio, actualizando de esta forma la situación jurídica del bien.

Artículo 10. *Actualización catastral.* El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o autoridad catastral competente deberá actualizar la información existente en sus bases de datos o abrirá la nueva ficha predial si el predio carece de identidad catastral, en un término no mayor de dos (2) meses siguientes a la inscripción de la decisión de saneamiento automático.

Artículo 11. *Efectos jurídicos del acto administrativo de saneamiento automático en el folio de matrícula inmobiliaria.* En el acto administrativo que decide el saneamiento automático, se dispondrá cuando ello corresponda, la cancelación o la liberación de las limitaciones, las afectaciones, los gravámenes o las medidas cautelares que aparezcan inscritas en el folio de

matrícula del predio. También se ordenará, cuando corresponda, la apertura o segregación de folios de matrícula inmobiliaria.

Artículo 12. *Exención de cobros administrativos y trámites prediales.* Los predios objeto de saneamiento automático de la titulación estarán exentos de cualquier cobro de tipo administrativo tales como certificaciones, actualizaciones, inscripciones o anotaciones ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Agencia Nacional de Tierras (ANT), Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y demás entidades del orden nacional que tengan relación con el trámite de que trata esta ley.

Artículo 13. *Reglamentación.* El Gobierno nacional expedirá en un término no mayor a un año los decretos que reglamenten lo dispuesto en esta ley.

Artículo 14. *Vigencia.* Esta ley entra a regir 6 meses después de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El derecho a la educación es fundamental para el desarrollo integral de las personas y para el progreso de la sociedad en su conjunto. En Colombia, este derecho está consagrado en la Constitución Política y en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que hacen parte de nuestro ordenamiento jurídico en virtud del artículo 93 superior. Sin embargo, su pleno ejercicio se ve obstaculizado cuando los establecimientos educativos oficiales no cuentan con las condiciones adecuadas de infraestructura y recursos para brindar una educación de calidad.

Los predios sobre los cuales operan las Instituciones Educativas Oficiales son un componente crucial para el cumplimiento de su misión educativa. Sin embargo, es frecuente que estos predios adolezcan de algún vicio legal que impide su titularidad plena, lo que genera inseguridad jurídica y dificulta la realización de inversiones para su adecuación, mantenimiento y mejora.

TRABAS PARA LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA:

La falta de titularidad plena de los predios de las instituciones educativas oficiales genera diversas trabas que dificultan la inversión en infraestructura educativa. Entre estas trabas se pueden mencionar:

1. **Inseguridad jurídica:** La incertidumbre sobre la propiedad de los predios dificulta la obtención de recursos financieros para realizar inversiones en infraestructura, ya que las entidades financieras suelen requerir garantías sólidas para otorgar préstamos.

2. **Limitaciones para acceder a recursos públicos:** Los establecimientos educativos sin titularidad plena de los predios enfrentan dificultades para acceder a programas de financiamiento público destinados a la construcción, adecuación y mantenimiento de infraestructura educativa.

3. Imposibilidad de realizar mejoras significativas: La falta de titularidad plena puede impedir la realización de obras de ampliación, remodelación o construcción de nuevos escenarios educativos, limitando así la capacidad de las instituciones educativas para atender las necesidades de la población estudiantil y mejorar la calidad de la educación ofrecida.

IMPACTO EN LA CALIDAD EDUCATIVA:

La precariedad de la infraestructura educativa puede tener un impacto negativo en la calidad de la educación ofrecida. La falta de espacios adecuados, la ausencia de servicios básicos como agua potable y electricidad, y la deteriorada condición de las instalaciones pueden afectar el ambiente de aprendizaje y el bienestar de estudiantes y docentes.

Es necesario adoptar medidas integrales que aborden las causas estructurales de la precariedad de la infraestructura educativa en Colombia. El saneamiento automático de titulación de los predios de propiedad de las Instituciones Educativas Oficiales se presenta como una medida clave en este sentido, al ofrecer una solución efectiva y expedita para superar las trabas legales que impiden la plena titularidad de los predios y facilitar así la inversión en infraestructura educativa.

DIAGNÓSTICO

Con la finalidad de sustentar la necesidad de esta iniciativa, se ofició a diferentes entidades territoriales para conocer la situación jurídica de los predios donde funcionan los establecimientos educativos.

ENTIDAD TERRITORIAL	PREDIOS LEGALIZADOS	PREDIOS SIN LEGALIZAR
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN-DEPARTAMENTO DE BOYACÁ	351	1.617
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN-MUNICIPIO DE YOPAL	33	69
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN-DEPARTAMENTO DE ARAUCA	355	140
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN-DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	SIN DATOS	1412
TOTAL	---	3.238

Fuente. Elaboración propia con base en la información suministrada por las Secretarías de Educación

FUNDAMENTO JURÍDICO

CONSTITUCIONALES

En virtud del artículo 58 de la Constitución Política de Colombia se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, y establece que cuando en la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o

social. A la vez, el segundo inciso dispone que la propiedad privada cumple una función social, y como tal le es inherente una función ecológica.

Por otro lado, el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia establece que “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”.

LEGALES

LEY 115 DE 1994

La Ley General de Educación en Colombia, establece en su artículo 89 la obligación de las entidades territoriales de “adecuar y dotar la infraestructura física de las instituciones educativas a las necesidades de la población en edad escolar.

LEY 1682 DE 2013

Como antecedente y fundamento jurídico de esta iniciativa tenemos lo dispuesto en la ley de infraestructura, que consagró la figura de saneamiento automático como una herramienta jurídica que facilita y agiliza la disponibilidad de predios para los proyectos de infraestructura del transporte.

ARTÍCULO 21. *Saneamientos por motivos de utilidad pública.* La adquisición de inmuebles por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes gozará en favor de la entidad pública del saneamiento automático de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, diferentes a la entidad pública adquirente.

El saneamiento automático de que trata el presente artículo será aplicable a los inmuebles adquiridos para proyectos de infraestructura de transporte, incluso, antes de la vigencia de la Ley 9ª de 1989, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario.

PARÁGRAFO 1º. El saneamiento automático será invocado por la entidad adquirente en el título de tradición del dominio y será objeto de registro en el folio de matrícula correspondiente.

PARÁGRAFO 2º. La entidad pública que decida emplear el mecanismo de saneamiento automático deberá verificar si el inmueble a adquirir se encuentra inscrito en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente creado por la Ley 1448 de 2011, a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, si existe en curso proceso judicial de restitución, así como, si existen medidas de protección inscritas por la vía individual o colectiva a favor del propietario que no hayan sido levantadas, en virtud de lo previsto al efecto por la Ley 387 de 1997 y el Decreto número 2007 de 2001. En estos

casos se entenderá que los propietarios carecen de la capacidad para enajenarlos voluntariamente.

En los casos en que solo se encuentren solicitudes de restitución o inscripción en el Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas procederá adelantar la expropiación y se pondrá a disposición del juez de conocimiento de estos procesos el valor de los predios en depósito judicial, para que una vez se inicie el proceso de restitución este ponga el correspondiente depósito a órdenes del juez de restitución.

La inclusión del predio en los proyectos viales aprobados por el Gobierno nacional se entenderá en los términos del artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 como una imposibilidad jurídica para la restitución que impondrá al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, compensar a las víctimas con un predio de similares condiciones, en el orden y lineamientos establecidos en el artículo 98 de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. Sin embargo, en estos casos, el pago de la compensación se realizará con cargo a los recursos que se consignen en el depósito judicial efectuado por la entidad propietaria con cargo al proyecto, en virtud del proceso de expropiación.

En caso de que esté en trámite el proceso de restitución, se iniciará el proceso de expropiación, pero se esperarán las resultas del proceso de restitución para determinar a quién se consigna el valor del predio. En caso de que proceda la restitución, el valor consignado se transferirá al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que compense las víctimas cuyo bien es jurídicamente imposible de restituir, en los términos previstos en el artículo 98 de la Ley 1448 de 2011 y sus normas reglamentarias.

El saneamiento automático no desvirtuará las medidas de protección inscritas en el Registro Único de Tierras Despojadas con fines publicitarios a favor de los poseedores, sin embargo, la prueba se considerará constituida para los respectivos efectos en eventuales procesos de restitución que se adelanten en el futuro sobre el bien.

Si el objeto de la expropiación fuere la adquisición parcial de un inmueble determinado, sujeto a los casos previstos en el presente párrafo, en el Folio de Matrícula Inmobiliaria de la parte restante que no sea objeto de adquisición, deberán mantenerse las medidas de protección inscritas. Además, teniendo en cuenta que no quedan afectos a los proyectos, procederá la restitución, siempre que se den los elementos y requisitos exigidos en la Ley 1448 de 2011.

Cumplido el procedimiento especial para la adquisición de predios vinculados a la restitución de tierras o con medidas de protección, procederá el saneamiento por motivos de utilidad pública.

No obstante lo anterior, la entrega anticipada de los predios la podrá solicitar la entidad responsable del proyecto de infraestructura ante el juez de conocimiento del proceso de expropiación. En cualquier caso, el juez de expropiación o el juez comisionado, durante la diligencia de entrega, deberá informar que se ha hecho la consignación del valor del predio a órdenes del juzgado de restitución.

PARÁGRAFO 3°. En todo caso ningún saneamiento automático implicará el levantamiento de servidumbres de utilidad pública frente a redes y activos, ni el desconocimiento de los derechos inmobiliarios que hayan sido previamente adquiridos para el establecimiento de la infraestructura de servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias, Tecnologías de la Información y las comunicaciones y la industria del Petróleo.

ARTÍCULO 22. Limitaciones, afectaciones, gravámenes al dominio y medidas cautelares. (Modificado por el artículo 8. Ley 1882 de 2018). En el proceso de adquisición de predios requeridos para proyectos de infraestructura de transporte, en caso de existir acuerdo de negociación entre la entidad Estatal y el titular inscrito en el folio de matrícula y previo al registro de la escritura pública correspondiente, la entidad estatal, con cargo al valor del negocio, podrá descontar la suma total o proporcional que se adeuda por concepto de gravámenes, limitaciones, afectaciones y medidas cautelares y pagar directamente dicho valor al acreedor o mediante depósito judicial a órdenes del despacho respectivo, en caso de cursar procesos ejecutivos u ordinarios en los que se haya ordenado el respectivo gravamen, considerando para el efecto el área objeto de adquisición, o verificar que lo realizará directamente el titular. De no ser posible, se continuará con el proceso de expropiación administrativa o judicial, según corresponda.

La entidad estatal adquirente expedirá un oficio con destino al Registrador de Instrumentos Públicos respectivo o a la autoridad competente, en el cual se solicite levantar la limitación, la afectación, gravamen o medida cautelar, evidenciando el pago y paz y salvo correspondiente, cuando a ello haya lugar. El Registrador deberá dar trámite a la solicitud en un término perentorio de 15 días hábiles.

Una vez realizada la respectiva anotación en el registro, el Registrador deberá dar aviso mediante oficio al notario correspondiente para que obre en la escritura pública respectiva del inmueble.

Las medidas cautelares al dominio cuya inscripción se encuentre caducada de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1579 de 2012, se podrán cancelar con la solicitud que realice la entidad estatal al Registrador de Instrumentos Públicos.

Cuando se trate de servidumbres de utilidad pública y las redes y activos allí asentados puedan mantenerse, se conservará el registro del gravamen en el folio del inmueble.

LEY 1955 DE 2019

El numeral 1 del artículo 8° de la ley 1955, determina que en virtud de la declaratoria de utilidad pública, operará el saneamiento automático de vicios en los títulos y la tradición, para las entidades del Estado en el marco de los procesos de adquisición de inmuebles ubicados al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), incluso, los vicios que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, al igual que la medida de saneamiento automático y compra de mejoras consagradas en la norma previamente citada, deberán someterse a las disposiciones de registro consagradas en la Ley 1579 de 2012 en particular

en lo consagrado en el artículo 4° del mencionado Estatuto Registral.

CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

(i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.

(ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.

(iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.

(iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.

(v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la Ley 5ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que

deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...].

En ese sentido, en la presente iniciativa se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, se puedan beneficiar de forma personal, actual y directa con la expedición de esta ley, en los términos de la Ley 2003 de 2019 o norma que la modifique o derogue.

IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, establece en su artículo 7°, que:

“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”.

Así las cosas, en cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, nos permitimos manifestar que este proyecto de ley no genera impacto fiscal al ser una modificación a una norma de orden procedimental.

En este orden de ideas, es importante traer a colación las Sentencia C-911 de 2007 y C- 502 de 2007, donde la Corte Constitucional puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

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

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

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las normas 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.

Al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos, el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.

El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo. (Sentencia C-315 de 2008).

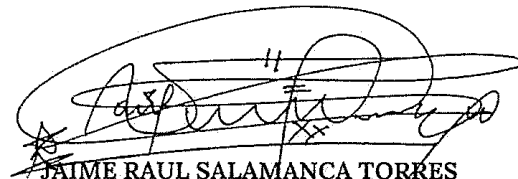
Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público,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

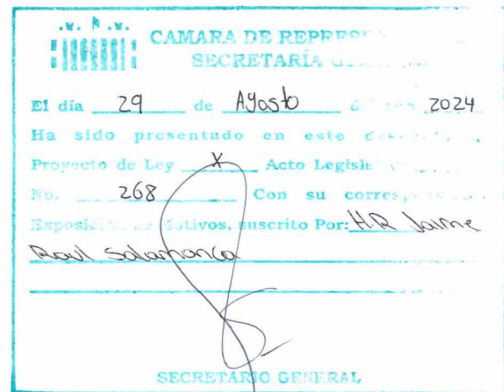
asunto de persuasión y racionalidad legislativa, no de prohibición o veto.

PROPOSICIÓN FINAL

En los términos expuestos, se presenta ante el Congreso de la República el proyecto de ley “Por medio de la cual se establece el saneamiento automático de titulación de predios de propiedad de las entidades territoriales certificadas en educación y municipios no certificados y se dictan otras disposiciones”, para que sea tramitado, y con el apoyo de las y los Congresistas sea discutido y aprobado.

De los honorables Congresistas,


JAIME RAUL SALAMANCA TORRES
 Representante a la Cámara



CONTENIDO

Gaceta número 1521 - lunes, 23 de septiembre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de Ley ordinaria número 267 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos sobre el nombramiento docente en vacantes temporales y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de Ley número 268 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establece el saneamiento automático de titulación de predios de propiedad de las entidades territoriales certificadas en educación y municipios no certificados y se dictan otras disposiciones.....	17