



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 870

Bogotá, D. C., lunes, 3 de diciembre de 2012

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 80 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se modifican los artículos 110 y 120 de la Ley 599 de 2000 y se crea un nuevo título de las contravenciones en el Código Penal, como medidas para proteger la vida y la integridad personal, y fomentar la seguridad vial en Colombia,

ACUMULADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal, a la Ley 599 de 2000 Código Penal, y se establecen otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 3 de diciembre de 2012.

Doctor:

GUILLERMO LEÓN GIRALDO

Secretario

Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 080 de 2012 Senado**, por medio de la cual se modifican los artículos 110 y 120 de la Ley 599 de 2000 y se crea un nuevo título de las contravenciones en el Código Penal, como medidas para proteger la vida y la integridad personal, y fomentar la seguridad vial en Colombia. **Acumulado Proyecto de ley número 028 de 2012 Cámara**, por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal, a la Ley 599 de 2000 Código Penal, y se establecen otras disposiciones.

En cumplimiento de la Ley 5ª de 1992, y en especial del honroso encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, atentamente me permito rendir informe de ponencia para primer

debate al **Proyecto de ley número 80 de 2012 Senado**, por medio de la cual se modifican los artículos 110 y 120 de la Ley 599 de 2000 y se crea un nuevo título de las contravenciones en el Código Penal, como medidas para proteger la vida y la integridad personal, y fomentar la seguridad vial en Colombia, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

El pasado 21 de agosto radicamos, junto al Senador Roy Barreras, en el Senado de la República el proyecto de ley *por medio de la cual se modifican los artículos 110 y 120 de la Ley 599 de 2000 y se crea un nuevo título de las contravenciones en el Código Penal, como medidas para proteger la vida y la integridad personal, y fomentar la seguridad vial en Colombia*, por el tema en materia se acumuló con el Proyecto de ley número 28 de 2012, *por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal, a la Ley 599 de 2000 Código Penal, y se establecen otras disposiciones*, presentado por los honorables Representantes, Gloria Stella Díaz Ortiz, Luis Antonio Serrano Morales, Juan Manuel Valdés, Luis Enrique Dussán López, Juan Carlos Salazar, Heriberto Escobar, Dídier Alberto Tavera, Eduardo Pérez Santos y el honorable Senador Carlos Alberto Baena, y fue repartido a la Comisión Primera del Senado.

Estos dos proyectos buscan un mismo objeto que es garantizar y fortalecer la seguridad vial en nuestro país, dados los últimos acontecimientos y, que a pesar de su pequeña disminución, las cifras de accidentalidad que se han presentando por la imprudencia de los conductores cuando se encuentran bajo el influjo de bebidas alcohólicas o sustancias psicotrópicas siguen siendo altas.

II. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO

En la Carta Política, se ha establecido en el artículo 150 la facultad legislativa que tiene el Congre-

so de la República, cuyo ejercicio debe atender los principios de proporcionalidad, idoneidad y necesidad tanto en la configuración normativa como en la gradualidad de la duración de la pena, y de las demás normas aplicables sustancial y procesalmente a quienes incurran en las conductas tipificadas.

Por lo anterior, al Congreso de la República le asiste la necesidad de legislar, dadas las graves circunstancias en las que los conductores han desplegado su comportamiento y afectado la seguridad en las vías, en el mejor de los casos, e infortunadamente en otros ha desencadenado la ocurrencia de fatales, (para algunos mal llamados), accidentes de tránsito, cobrando la vida de miles de personas; entendiendo la vida, no solo como la existencia humana de un ser, sino como las calidades y circunstancias en la que existe ese ser humano, pues algunas de estos actos en la vía, dejan con graves lesiones a numerosas víctimas, no del infortunio de un conductor, sino de su negligencia, del grado de conciencia que asumió en el momento de tomar el volante y conducir un vehículo en graves circunstancias que afectan su capacidad para conducir, colocando en peligro bienes jurídicamente tutelados por el ordenamiento.

Al respecto cabe advertir lo sostenido por la honorable Corte Suprema de Justicia, frente a los denominados delitos de peligro:

“... La descripción típica del porte ilegal de armas dentro del capítulo de delitos de peligro común y el título de los atentados contra la seguridad pública, pone de presente por sí solo el hecho de que su desvalor radica en la necesidad que se tiene de proteger determinados bienes jurídicos más allá de la conducta que en un momento dado puede inferirles lesión, es decir, que por las características de esta clase de protección no es imprescindible que la acción derive en la producción de un daño, como que el fundamento de su consagración penal radica en el peligro de lesión de dicho interés jurídico frente a situaciones creadoras de riesgos, no se ve cómo pueda contrariar una tal concepción el contenido del artículo 4° del C.P., según el cual para que una conducta típica pueda ser antijurídica, debe lesionar “o poner en peligro”, el bien jurídico amparado por la ley.

Y, pese a reconocerse que en la doctrina son múltiples las discrepancias en torno a la clasificación de los delitos por razón del bien jurídico tutelado respecto de su efectiva o potencial vulneración, polémica ninguna amerita el hecho de que si la descripción de la conducta *per se* no exige una efectiva o concreta amenaza, basta con que ella sea abstracta o presunta por ministerio de la ley, para que en esos casos pueda recaer un juicio de desvalor”.

Continúa la Corte Suprema de Justicia diciendo, en cuanto a los delitos de peligro como el porte ilegal de armas, lo siguiente:

“... De otro lado, conviene precisar que el Estado colombiano no está implementando una política criminal peligrosista, la cual podría ser contraria a los principios de dignidad humana (CP artículo 1°), al penalizar estas conductas y ser estos delitos de aquellos que la doctrina denomina tipos penales de simple peligro y de mera conducta. En efecto, lo pro-

pio de una concepción peligrosista en materia penal es que la ley sanciona la personalidad misma del delincuente o criminaliza situaciones sociales que de manera muy hipotética son susceptibles de generar criminalidad. En cambio, en este caso, la ley penaliza una conducta culpable de un agente quien, por medio de su comportamiento, está poniendo en peligro bienes jurídicos fundamentales, por la razonable y comprobada relación que existe entre la disponibilidad de armas y la violencia. La restricción del porte de armas y la penalización de quienes no se sometan a las regulaciones estatales son entonces un medio del cual se vale el Estado para proteger los derechos de las personas. La razón de ser de un Estado no sólo está en buscar medidas represivas al momento de cometerse un daño, sino de evitar que se profiera el mismo. Así, el control estatal de las armas constituye un marco jurídico de prevención del daño”.

En el mismo sentido y tras la preocupación de algunos frente a los peligros que para la defensa del inculcado, acusado, enjuiciado, pudiese representar, admitir la existencia jurídica de los delitos de peligro, la Corte Suprema de Justicia, aborda el tema en sentencia más reciente fechada el 15 de septiembre de 2004, en los siguientes términos:

“... Si bien en los delitos de peligro presunto el legislador presume la posibilidad de daño para el bien jurídico tutelado, lo cierto es que tal presunción “no puede ser de aquellas conocidas como juris et de jure, es decir, que no admiten prueba en contrario, porque el carácter democrático y social del Estado de derecho, basado, ante todo, en el respeto a la dignidad humana (artículo 1° de la Constitución), así lo impone, en tanto tal especie de presunción significa desconocer la de inocencia y los derechos de defensa y contradicción”.

“Al contrario, al evaluarse judicialmente los contornos de la conducta es ineludible establecer qué tan efectiva fue la puesta en peligro. En otro lenguaje, frente a un delito de peligro debe partirse de la base de que la presunción contenida en la respectiva norma es iuris tantum, es decir, que se admite prueba en contrario acerca de la potencialidad de la conducta para crear un riesgo efectivo al bien jurídico objeto de tutela”.

Por lo anterior, ha de afirmarse que superado el test de necesidad jurídica de creación de la norma por el reproche social y la puesta en peligro de los bienes jurídicamente tutelados por la Constitución y la ley, también ha de superarse el que genere la conveniencia de establecer en el ordenamiento jurídico penal delitos de peligro, que mantengan intactas las garantías procesales para los individuos, como en el caso que se somete a consideración de la honorable Comisión Primera del Senado.

Teniendo en cuenta dichas tesis y la evolución que dogmáticamente ha tenido el derecho penal, resulta pertinente, traer a colación lo recientemente expuesto por la Corte Suprema de Justicia en fallo del 21 de octubre de 2009, en trámite de casación, en cuanto a los delitos de peligro:

“... 5. La dogmática jurídico-penal ha elaborado diferentes clasificaciones de los tipos penales,

una de las cuales se hace a partir del bien jurídico tutelado, motivo por el cual distingue entre delitos de lesión y de peligro(24), problemática atendida por la jurisprudencia y que la ha llevado a considerar que los delitos de lesión son aquellos que comportan la destrucción o mengua del bien jurídico protegido, como ocurre con los establecidos en los artículos 103 (homicidio - vida) o 239 (hurto - patrimonio económico) de la Ley 599 de 2000, respectivamente.

Por su parte, los delitos de peligro (25) se caracterizan porque la conducta comporta la amenaza o puesta en riesgo del bien jurídico objeto de protección. Se dividen en delitos de peligro presunto y delitos de peligro concreto o demostrable.

i) Delitos de peligro presunto. En estos, el legislador presume la posibilidad de daño para el bien jurídico tutelado. Como, entre otros los contenidos en los artículos 471 (conspiración), 434 (asociación para la comisión de un delito contra la administración pública) y 365 (porte ilegal de armas) de la Ley 599 de 2000.

...

ii) Delitos de peligro concreto o demostrable. En estos, es menester que se demuestre la efectiva ocurrencia del peligro para el bien jurídico protegido. Entre ellos se encuentra v. gr. el incendio establecido en el artículo 350 de la Ley 599 de 2000, el cual requiere que la conducta de prender fuego en cosa mueble se produzca –con peligro común, por manera que se debe demostrar que se ha creado con la referida conducta un riesgo para la colectividad(26).

La sistemática penal ha venido evolucionando en materia de los delitos de peligro porque en un principio se entendió como suficiente para su consumación la comprobación de la amenaza, el riesgo, el probable daño o perjuicio (Escriva), la lesión potencial (Rocco, Bettioli, Berinstain), en tanto que en la actualidad se exige la puesta en peligro del bien (Mir), peligro que debe ser frente al bien jurídico y no al objeto material.

En la cotidianeidad se presentan múltiples actividades que cabe considerar como peligrosas. Algunas de ellas gozan de permisibilidad legal y a veces social: en la industria, en los medios de circulación, en los deportes. Y no se prohíben mientras se practiquen dentro de ciertos límites reguladores de las mismas, por ejemplo observando la lex artis, que las muestran como adecuadas.

La construcción de los tipos de peligro significa un notorio avance de las barreras penales para la protección de algunos bienes jurídicos que de no ser así, quedarían en el limbo.

En los delitos de peligro colectivo en general, señala la doctrina (27), lo característico de la conducta típica es que sancionan conductas que el legislador considera que implican la creación de un peligro para la vida o integridad de una colectividad indeterminada de personas y un peligro indeterminado en cuanto a los resultados lesivos, pues no es posible saber qué concretos resultados podían haberse derivado de la conducta peligrosa. Además, si el peligro creado por el sujeto puede referirse a un objeto u objetos determinados, cuya efectiva lesión

se ha representado el sujeto como consecuencia (sea principal o accesoria) de su acción, entonces el tipo aplicable es el delito doloso”.

Decantada parte de la dogmática jurídico penal, aceptada por la honorable Corte Suprema de Justicia en Sala Penal, en cuanto a la existencia de los delitos de peligro y su clasificación, encuentra plena competencia el Congreso de la República, para crear una norma que tipifique una conducta que atenta de manera categórica contra un conjunto de bienes jurídicos y que no obedece a una consideración caprichosa del reproche social, sino a una actuación del legislativo en la medida en que busca evitar la ocurrencia de una conducta, la puesta en peligro y/o la efectiva lesión del derecho, consideraciones estas que explican la constitucionalidad del proyecto de ley.

Actualmente Colombia registra los más altos niveles de violencia, de lesiones determinantes en la vida e integridad de los individuos y en tal sentido es el Estado el titular del establecimiento de medidas garantistas y de protección de los derechos y bienes jurídicos de los que son titulares los miembros de la comunidad, deber al cual se suman los numerosos estudios sobre criminalidad y conductas de resultados lesivos que no siempre se enmarcan en situaciones denominadas de “Conflicto interno”, sino aquellas que obedecen al desconocimiento (negación) de la norma de cuidado y cuya infracción se aborda desde el campo de la plena convivencia ciudadana.

Son estos derechos o bienes jurídicamente tutelados, los que con la mera conducción bajo el influjo de alcohol y/o sustancias psicotrópicas, se ponen en peligro, bajo el entendido de que la conducción de vehículos automotores constituye una actividad de ALTO RIESGO, es decir, a quienes la ejecuten les es exigible el mayor deber de cuidado, diligencia que permita evitar lo evitable, deber que impone conducir en óptimas condiciones físicas, es decir, sin el influjo de sustancias que puedan afectar o alterar la capacidad del conductor en la vía, y ello permite determinar, que la vía está para que se transite y en ese presupuesto debe ofrecérsele la mayor garantía de SEGURIDAD, a quienes comparten la vía, que en principio son los sujetos de mayor preocupación: LAS PERSONAS, a quienes en la vía podemos catalogarlas de dos tipos: uno el PEATÓN y dos EL CONDUCTOR. Personas que deben ser respaldadas en su seguridad por el ordenamiento jurídico, así como deben ser asegurados en sus bienes materiales, los que también, sean particulares o de los denominados bienes públicos, también debe asegurárseles bienestar, permanencia, y adecuada utilización.

En esta línea argumentativa ha de tenerse en cuenta que el ordenamiento penal, no solo busca sancionar una conducta que desplegada ha causado efectivamente un daño, sino como bien lo ha sostenido la teoría penal, también sanciona la conducta que efectivamente coloca en situación de peligro un bien o derecho, jurídicamente tutelado, tal y como el artículo 4° del Código penal lo ha establecido.

En tal sentido ha de referirse la importancia de realizar en este análisis el test de proporcionalidad para la constitucionalidad de la norma, que debe hacerse en primer término por el legislador y en se-

gundo término por el operador judicial, a la hora de establecer las sanciones a las conductas típicamente reprochables por el ordenamiento, que en este caso obedecen a: los delitos en el caso de las lesiones personales y el homicidio culposo, y el delito en el caso de la mera conducción de vehículo automotor bajo el influjo de sustancias tóxicas sicotrópicas. Dichas conductas, tras su efecto, la puesta en peligro o la lesión efectiva del bien jurídico, han de atribuírseles determinadas sanciones, siempre siendo consideradas proporcionales, idóneas y necesarias, de cara a la conducta típica realizada por el agente.

III. CIFRAS DE INSEGURIDAD VIAL EN COLOMBIA

Colombia es un país que registra altos niveles de violencia, de lesiones determinantes en la vida e integridad de los individuos y en tal sentido es el Estado el titular del establecimiento de medidas garantistas y de protección de los derechos y bienes jurídicos de los que son titulares los miembros de la comunidad, deber al cual se suman los numerosos estudios sobre criminalidad y conductas de resultados lesivos que no siempre se enmarcan en situaciones denominadas de “Conflicto interno”, sino aquellas que obedecen a la inobservancia de las normas de cuidado, como las que aplican a actividades de riesgo, como la conducción de vehículo automotor o motocicleta.

Numerosos estudios de asociaciones, fundaciones, federaciones y agremiaciones, tales como la Federación de Aseguradores Colombianos Fasescol, han reflejado la gran preocupación que les asiste por las numerosas muertes producidas en accidentes de tránsito, y en tal medida por aquellas ocasionadas bajo el influjo de bebidas embriagantes.

Solamente en el 2011, y según el informe anual del Instituto de Medicina Legal “... en promedio cada día del 2011 cinco (5) personas fueron víctimas de los borrachos al volante. Por embriaguez aparente hubo 1.725 personas heridas y 146 muertos”.

En el 2011 un total de 5.792 personas murieron en accidentes automovilísticos y 40.806 resultaron lesionadas.

Esto implica que la tasa de muertes por accidentes de tránsito se sitúa en 12 por cada 100.000 habitantes. Han muerto en 2011 1.977 motociclistas y 13.682 heridos.

Una cifra que preocupa aún más, es las edades promedio en las que se encuentran las víctimas, ya que 4 de cada 10 víctimas oscilan entre los 20 y 39 años.

Según otros estudios del gremio empresarial, un total de 4.363 víctimas dejaron los accidentes en las vías, en los cuales se reclamó la cobertura del SOAT durante 2007. Ello significa que se presentaron 10 muertes en accidentes de tránsito por cada 100 habitantes, siendo el Departamento más afectado Antioquia con 649 reclamaciones ante el seguro por muerte, seguido del Valle del Cauca con 599 reclamaciones, Cundinamarca con 275 y Santander con 250. “La tasa de mortalidad en las reclamaciones por muerte de SOAT en el Valle del Cauca despierta gran preocupación, dado que por

cada 10 mil habitantes de esta región cerca de 2,77 personas perdieron su vida a causa de un percance en las vías, mientras que en Antioquia fue de 1,1 muertes por cada 10 mil habitantes”, se sostiene en el citado estudio.

Estas cifras han sido actualizadas y al 2011 se registran unas estadísticas que evidencian la clara necesidad de que se tramite en el Congreso de la República esta iniciativa, ya que hoy las muertes en accidentes de tránsito son la segunda causa de muertes violentas en el país, solo superada por el homicidio, y constituye la tercera causa de lesiones no fatales.

- Pese a lo anterior, las cifras que se manejan formalmente, no reflejan fielmente la realidad de dicha problemática, por cuanto quienes no son valorados por medicina legal, y sufren lesiones de carácter menos grave, impiden que los organismos oficiales conozcan de dicho eventos.

- Se confirma que hay tres veces más muertos por accidentes de tráfico que por violencia o conflicto armado.

- La víctimas más afectadas son los motociclistas con un 40%, sigue el peatón con un 30% y luego el pasajero con un 13%.

- Esto quiere decir que por esta causa se han perdido más de 179.000 años de vida potenciales en la población. (Son los años que las personas dejan de vivir a consecuencia de una muerte prematura por falta de una medida adecuada para prevenir un evento que afecta la salud.)

Según cifras de la Policía Nacional de accidentalidad en el país por hipótesis de embriaguez entre los años 2009, 2010, 2011 y el periodo comprendido del 1° de enero al 21 de agosto de 2012, se podría deducir que los accidentes en las vías van en aumento, de acuerdo a la siguiente tabla:

EVENTOS	2009	2010	2011	2012*
ACCIDENTES	770	1.712	1.933	1.222

*1° de enero a 21 de agosto.

CLASE ACCIDENTE	2009	2010	2011	2012*
ATROPELLO	159	437	508	324
CAIDA OCUPANTE	16	57	44	32
CHOQUE	543	1068	1250	766
VOLCAMIENTO	22	77	85	67
OTROS	17	41	46	33
NO REGISTRA	13	32	-	-
TOTAL	770	1.712	1.933	1.222

*1° de enero a 21 de agosto.

La Policía Nacional registró muertes y lesiones en accidentes de tránsito por la hipótesis de estado de embriaguez en el país, en los años 2009, 2010, 2011 y entre el periodo del 1° de enero al 21 de agosto del 2012.

EVENTOS	2009	2010	2011	2012*
MUERTOS	102	426	447	292
LESIONADOS	1.086	2.154	2.422	1.535

*1° de enero a 21 de agosto.

TIPO ACCIDENTE	MUERTES				LESIONES			
	2009	2010	2011	2012*	2009	2010	2011	2012*
ATROPELLO	11	78	77	56	199	467	565	360
CAIDA OCUPANTE	6	26	18	10	13	47	33	33

TIPO ACCIDENTE	MUERTES				LESIONES			
	2009	2010	2011	2012*	2009	2010	2011	2012*
CHOQUE	73	273	289	184	794	1459	1669	1028
VOLCAMIENTO	9	31	47	25	44	106	112	86
OTRO	1	11	16	17	19	42	43	28
NO REGISTRA	2	7	-	-	17	33	-	-
TOTAL	102	426	447	292	1.086	2.154	2.422	1.535

**1° de enero a 21 de agosto.

CONDICIÓN	MUERTES				LESIONES			
	2009	2010	2011	2012*	2009	2010	2011	2012*
CICLISTA	6	22	25	17	56	89	72	52
CONDUCTOR	2	1	1	-	10	5	6	3
CONDUCTOR MOTO	40	182	214	151	328	736	968	624
CONDUCTOR VEHICULO	11	29	25	16	132	195	162	103
JINETE	-	-	-	-	-	-	1	-
PASAJERO	24	31	5	1	233	244	16	12
PASAJERO MOTO	2	46	58	27	43	226	423	268
PASAJERO VEHICULO	1	34	46	26	93	225	266	165
PEATÓN	7	67	71	51	182	405	499	305
TESTIGO	-	-	-	-	-	-	-	1
NO REPORTA	9	14	1	3	9	29	9	2
TOTAL	102	426	447	292	1.086	2.154	2.422	1.535

*1° de enero a 21 de agosto.

En su informe la Policía Nacional, además, revela el número de capturas por accidentes de tránsito en estado de embriaguez en los años 2009, 2010, 2011 y el periodo del 1° de enero al 21 de agosto de 2012:

DELITO	2009	2010	2011	2012
HOMICIDIO CULPOSO	15	28	21	15
LESIONES CULPOSAS	12	39	50	36

Finalmente la Policía Nacional informó sobre el número de comparendos impuesto por conducir en estado de embriaguez:

AÑO	CÓDIGO INFRACCIÓN	DESCRIPCIÓN CÓDIGO	NÚMERO DE COMPARENDOS
2010	E-03	CONducir EN ESTADO DE EMBRIAGUEZ	48.552
2011		78.324	
2012		39.760	

Con la implementación del presente Proyecto de Ley, pretendemos que estas abrumadoras cifras disminuyan significativamente y así se proteja la vida y la integridad de miles de colombianos.

IV. CONTENIDIO DEL PROYECTO

El proyecto de ley contiene 5 artículos, cuyas modificaciones consisten en:

1. **En el homicidio culposo agravado por estado de embriaguez, la pena se aumentará de la mitad al doble, es decir, quedará entre 72 a 180 meses.** En ese caso, procede la detención preventiva y el juez la aplicará si lo encuentra necesario; la pena final no puede ser domiciliaria por ser su mínimo mayor de cinco años; puede ser suspendida (concederse excarcelación) si hay aceptación de los cargos y el criterio del Juez así lo determina, pues la pena mínima impuesta podrá ser de 36 meses.

De esta manera se obtiene una regulación de penas adecuada a la necesidad social, a la vez que se mantiene el concepto de delito por imprudencia o culposo que es universalmente aceptado para los casos de tránsito vehicular.

Con este proyecto se supera la deficiencia introducida con la Ley 1326, ya que con la mejor intención se aumentó la pena, pero sólo la máxima; como los jueces están obligados a partir de la pena mínima

y aumentarla progresivamente solo si se cumplen diferentes previsiones legales, como la existencia de antecedentes, la especial intensidad de la imprudencia, el daño causado, otras causales de agravación y de atenuación, etc., la pena generalmente se acerca a la menor prevista por la ley; por eso esa ley no tiene efectos reales.

Para adoptar estas cantidades de pena para el delito por imprudencia se ha tenido en cuenta que desde el punto de vista jurídico y ontológico es muy difícil adelantar la acusación por dolo eventual (que lleva a una pena igual a la de un homicidio simple). Es claro que la Fiscalía se ha visto presionada por la necesidad social a usar esa figura, a pesar de que en esos casos el conductor no actúa con dolo directo (queriendo matar). Para alegarla hay que sostener que el conductor ebrio ha actuado:

- sabiendo que ese era un resultado posible, y se conformó con él; o

- sabiendo que ese era un resultado probable, se resignó a él; o

- sabiendo que ese era un resultado probable, lo asumió; o

- alcanzó a incluir en sus cálculos la posibilidad de ese resultado y, aunque no lo quiso, sin embargo prosiguió con su conducta; o

- fue consciente del riesgo, pero despreció la posibilidad de que pudieran resultar afectados derechos ajenos; o

- fue consciente del riesgo, pero fue indiferente a la posibilidad de que pudieran resultar afectados derechos ajenos; o

- se tomó en serio la posibilidad del resultado lesivo y aunque no confió en que todo saldría bien, dejó que las cosas siguieran su curso, o

- se representó la posibilidad del resultado y no actuó para evitarlo, etc.

Los anteriores elementos son parte de los argumentos que los abogados y jueces deben considerar frente a una acusación de homicidio por dolo eventual; como se puede apreciar hay conceptos muy difíciles de precisar, y es muy difícil afirmar que uno de esos conductores se ubica realmente en una de esas situaciones, por lo que solo excepcionalmente resulta posible una condena. En cambio de ello, no hay dificultad conceptual alguna en definir estos casos como delitos por imprudencia, que es lo que en Colombia hemos llamado delitos culposos.

2. Agravantes para el homicidio culposo

La iniciativa incorpora en el artículo 110, de los agravantes del homicidio culposo y las lesiones personales, circunstancias que atentan gravemente contra la seguridad vial, por conductas que desconocen la normatividad que la Ley ha establecido para el ejercicio diligente y cuidadoso de una actividad de tan alto riesgo como es la conducción de un vehículo automotor; tales circunstancias corresponden a:

a) Si al momento de cometer la conducta el agente no es titular de la licencia de Conducción exigida por la Ley o su licencia había sido cancelada, suspendida o retenida y la causa de ello no ha sido superada.

Esto se debe a que es sabido que con frecuencia hay conductores que obtienen diferentes licencias en diferentes municipios, o con diferentes datos, con lo cual burlan a la autoridad y la ley.

b) Si al momento de cometer la conducta el agente se encuentra incurso en una violación a las normas de tránsito y ello ha sido determinante para su resultado.

En esta previsión se incluyen por ejemplo el exceso de velocidad, el transporte de pasajeros como niños o ancianos o carga pesada sin las precauciones y condiciones legales, casos en los cuales los resultados presentan mayor daño a bienes jurídicos tutelados por la Constitución en beneficio de todos los asociados que en su mayoría sí cumplen con el ordenamiento jurídico.

4. Creación de un nuevo tipo penal denominado: De la seguridad vial y la conducción bajo el influjo de alcohol.

Así pues, el proyecto de ley crea un nuevo artículo 367C, denominado: De la seguridad vial y la conducción bajo el influjo de alcohol u otras sustancias tóxicas sicotrópicas, en el que se tipifica como delito la conducción de vehículo automotor bajo el influjo de alcohol y/o sustancias tóxicas sicotrópicas, en una tasa igual o superior a 80 miligramos por decilitro en sangre, y atribuyéndole como consecuencia jurídica una pena de uno (1) a seis meses (6) de prisión. Con la tipificación de este delito.

Si bien es cierto, la actividad de conducción de vehículos como tal, goza de total legalidad y licitud en el ordenamiento jurídico, la calificación que esta tiene como de riesgosa y altamente peligrosa exige a su actor el cumplimiento de la norma contentiva del deber de cuidado, el cual según la jurisprudencia y la doctrina debe ser analizada desde el prisma de la voluntad general plasmada en las normas.

Conductas como la que se pretende penalizar atañen al juicio de tal comportamiento se hace como un ¿Riesgo jurídico-penalmente desaprobado, el cual debe ser entendido como una atribución de desatención o infracción de una norma de cuidado que tiene carácter de general y en tal medida dicha valoración debe ser objetiva, sin que con ello se contraría la disposición jurídica de nuestro Código Penal contenida en el artículo 12 que prohíbe la responsabilidad objetiva, ya que el análisis y estudio objetivo se realiza sobre la calidad de la norma que se infringe y que impone un deber de cuidado (objetivo); en términos de Feijóo se estaría hablando de la “*imputación de un hecho valorado como injusto penal como presupuesto positivo de la culpabilidad, pero no de la declaración de culpabilidad con la consiguiente imputación de la pena.*”, pues en igual sentido debe cumplirse con el estudio de las circunstancias del hecho y las personales del autor del hecho.

El ordenamiento jurídico penal, incluye tendencias teóricas con las cuales se fundamenta la presente iniciativa y que corresponden a la misma línea en la que se plantea el cumplimiento de las normas que imponen el deber de cuidado, como lo es la inevitabilidad de un hecho considerado evitable y que nos acerca a la órbita de control del individuo, de la predeterminación voluntaria para un acto o un hecho. En ese

orden de ideas se debe sostener que el derecho penal en su etapa de conminación busca un comportamiento del ciudadano que respete el derecho y no sólo que no infrinja una ley, sino que obliguen al comportamiento adecuado con las condiciones mínimas de cuidado en hechos o actividades que así lo exigen.

Vistas así las cosas, el alicoramiento previo o concomitante al ejercicio de una actividad altamente peligrosa, generadora de riesgos reales, como es la conducción de vehículos o motocicletas, en la que se compromete la vida e integridad de los agentes que participan en la movilidad, sean estos conductores, pasajeros o peatones, infringe una norma que impone el deber de cuidado y que sin lugar a dudas impide que la alteración física o síquica del individuo con el consumo de bebidas embriagantes o alucinógenas sea considerada como medida de cuidado o previsión para evitar un resultado lesivo en el desarrollo de la actividad, por el contrario dicha imprevisión se estima como grave y bajo tales circunstancias es que se hace necesario que su reglamentación tenga efectos en el derecho penal, como *ultima ratio*.

La Constitución Política en su artículo 150 faculta al Congreso de la República para hacer las leyes y en su numeral 1 lo hace específicamente para interpretar, reformar y derogarlas.

En desarrollo de tal mandato constitucional, la iniciativa se enmarca en los límites constitucionales que el constituyente primario ha colocado a la labor legislativa y que de cara al *ius puniendi*, respeta, garantiza y protegen los derechos fundamentales a la vida e integridad personal, así como el derecho al debido proceso, la presunción de inocencia y la prohibición de penas degradantes, crueles e inhumanas.

De otra parte y teniendo en cuenta los numerosos fallos constitucionales sobre la materia, es pertinente entrar a aclarar que la consagración de conducta punible de la conducción de vehículos o motocicletas en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias alucinógenas no consagra un tipo penal en blanco o de remisión, ya que la descripción típica de la conducta se encuentra integrada en el Código Penal.

En la misma línea debe tenerse en cuenta que si bien es cierto existen delitos o conductas punibles de peligro, también es cierto que la existencia de actividades lícitas que implican riesgo supone normas que contienen el cumplimiento de un deber de cuidado, como las actividades a las que esta iniciativa hace referencia y en tal medida su incumplimiento acarrea un reproche de carácter jurídico penal.

Se propone la consagración expresa que describe la conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias alucinógenas como conducta punible, con el fin de velar por la seguridad vial.

5. Modificación del título del proyecto

Se modifica el título con el objeto de aclararlo y hacerlo acorde con el contenido del proyecto y las modificaciones contenidas en la presente ponencia. Quedará así:

“*Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 599 de 2000 Código Penal, y se establecen otras disposiciones tendientes a garantizar la seguridad vial.*”

V. NORMATIVIDAD INTERNACIONAL

Aunque en Colombia estamos creando una conciencia ciudadana que permita modernizar y hacer viable y eficaz la norma frente a las problemáticas sociales, otros países ya consagran como causal de sanción punitiva la conducción en estado de embriaguez, y esta se ha consolidado como una de las medidas más efectivas para contrarrestar las infracciones a la norma de tránsito y a la del deber de cuidado en la actividad de la conducción, siempre en garantía y protección de la seguridad vial.

Esta causa ha revestido tanta importancia en otras latitudes, que en el gabinete de gobierno de otros países como Francia y España, hoy ya existe el Ministerio de la Seguridad Vial, al cual le pertenece el seguimiento a la ley de seguridad vial y la implementación de una política pública.

España

Se consagra como causal de agravación del homicidio imprudente cuando se cometa utilizando vehículo motor o ciclomotor en toda circunstancia (artículo 142 C. P.). Consagra el tipo penal de la conducción de vehículo de motor o ciclomotor bajo la influencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o de bebidas alcohólicas (artículo 379 C. P.).

Eslovenia

Consagra como delito autónomo todas aquellas conductas imprudentes que ponen en peligro la vida de las personas en las vías, se denominan delitos de peligro en el tráfico (artículo 241 C.P.).

Suecia

Establece el delito de la conducción sin plena capacidad mental con un agravante cuando se cause daño a las personas o cosas (artículo 153 C.P.).

Canadá

Consagra un agravante al homicidio negligente para quien lo realice mediante vehículo automotor (artículo 222 C. P.).

Estados Unidos

En la mayoría de estados se penaliza la conducción en estado de embriaguez con diferentes penas.

México

Consagra como un agravante a los delitos culposos el no observar y mantener el debido cuidado y prudencia al manejar vehículo automotores (artículo 60 C.P.).

Argentina

Se penalizan como delitos autónomos las conductas imprudentes, negligentes e irresponsables realizadas por las personas al manipular cualquier medio de transporte (artículos 190-197 C. P.).

Italia

Homicidio y Lesiones Graves y Muy Graves (artículos 589 y 590 C.P.) El código Penal consagra el tipo penal autónomo de la conducción bajo el estado de embriaguez (artículo 186 C. P.).

Francia

La conducción bajo influencia de alcohol u otras drogas es un agravante al homicidio y a las lesiones personales imprudentes (artículo 221 C. P.) Consa-

gra la conducción en estado embriaguez como un delito autónomo que se agrava por la reticencia a la práctica del examen de alcoholemia y por el concurso con el homicidio (artículos 234-1, 234-2, 235-1 y 235-2 C.P.).

Reino Unido

Agravante al homicidio culposo causado por la conducción de vehículos bajo el estado de alcohol u otras drogas (Road Safety Act 2006). Se penaliza la "Conducción por quien es incapaz de hacerlo por efecto de droga o alcohol" (Sección 4 RTA C. P.)

Alemania

Existe una pena accesoria al delito de homicidio imprudente, consistente en la privación del derecho a conducir (artículos 22 y 229 C.P.). Se penaliza la conducción en estado de embriaguez desde cualquier nivel de alcoholemia se produzca o no un resultado de peligro (artículo 315 y ss).

VI. PROPOSICIÓN

En consecuencia, propongo a la Comisión Primera del Senado dar primer debate al **proyecto de ley, por medio de la cual se modifican los artículos 110 y 120 de la Ley 599 de 2000 y se crea un nuevo título de las contravenciones en el Código Penal, como medidas para proteger la vida y la integridad personal, y fomentar la seguridad vial en Colombia. Acumulado Proyecto de ley número 028 de 2012 Cámara, por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal, a la Ley 599 de 2000 Código Penal, y se establecen otras disposiciones.** En los términos del informe de ponencia y de acuerdo al articulado, que me permito adjuntar a la presente.

Atentamente,

Karime Mota y Morad,
Senadora de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 80 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 599 de 2000 Código Penal y se establecen otras disposiciones tendientes a garantizar la seguridad vial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto imponer sanciones a conductores por maniobrar un vehículo automotor bajo el influjo de bebidas embriagantes y/o sustancias psicotrópicas como medidas para proteger la vida y la integridad de personas y promover la seguridad vial.

Artículo 2°. El artículo 110 del Código Penal quedará así:

Artículo 110. Circunstancias de agravación punitiva para el homicidio culposo:

La pena prevista en el artículo anterior se aumentará de la mitad al doble:

1. Si al momento de cometer la conducta el agente se encuentra bajo el influjo de alcohol o sustancia tóxica psicotrópica y ello ha sido determinante para su ocurrencia.

2. Si el agente abandona sin justa causa el lugar de la comisión de la conducta.

3. Si al momento de cometer la conducta el agente no es titular de la licencia de conducción exigida por la Ley o su licencia había sido cancelada, suspendida o retenida y la causa de ello no ha sido superada.

4. Si al momento de los hechos el agente se encuentra transportando pasajeros o carga pesada sin el lleno de los requisitos legales.

5. Si al momento de cometer la conducta el agente se encuentra incurso en una violación a las normas de tránsito y ello fue determinante para su resultado.

Artículo 3°. El artículo 120 de la Ley 599 de 2000, quedará así:

Artículo 120. El que por culpa cause a otro alguna de las lesiones a que se refieren los artículos anteriores, incurrirá en la respectiva pena disminuida de las cuatro quintas a las tres cuartas partes.

Cuando la conducta culposa sea cometida utilizando medios motorizados o arma de fuego, la disminución será de una cuarta parte y se impondrá la privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas o la privación del derecho a la tenencia y porte de arma, hasta por el doble de la pena privativa de la libertad impuesta en la sentencia.

Artículo 4°. El Capítulo II del Título XII del Libro Segundo del Código Penal tendrá un **nuevo** artículo 367C del siguiente tenor:

Artículo 367C. De la seguridad vial y la conducción bajo el in flujo del alcohol u otras sustancias psicotrópicas. El que condujere un vehículo automotor con presencia de alcohol en su organismo en una tasa igual o superior a 80 mg por decilitro en sangre, y/o sustancias psicotrópicas incurrirá, en prisión de uno (1) a seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que haya lugar.

Parágrafo. Si el agente se niega a someterse a la prueba destinada a comprobar el influjo de bebidas embriagantes o de sustancias psicotrópicas, este hecho será tomado como indicio grave en su contra.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente,

Karime Mota y Morad,
Senadora de la República.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 128
DE 2012 SENADO**

por medio de la cual se establecen lineamientos para el cambio de pènsun académicos y cobros de matrículas en la educación superior.

Bogotá, D. C., noviembre 21 de 2012

Honorable Senador

EUGENIO PRIETO SOTO

Presidente

Comisión Sexta

Senado de la República

Ciudad

Ref.: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 128 de 2012 Senado**, por medio de la cual se establecen lineamientos para el cambio de pènsun académicos y cobros de matrículas en la educación superior.

Respetado Senador:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, y acatando la Ley 5ª de 1992 en sus artículos 156, 157 y 158, me permito rendir informe de Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 128 de 2012 Senado**, por medio de la cual se establecen lineamientos para el cambio de pènsun académicos y cobros de matrículas en la educación superior, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO

El presente proyecto consta de 8 artículos y tiene por objeto regular, de manera definitiva el aumento en los costos anuales y semestrales en las matrículas en las Instituciones de Educación Superior en Colombia; así mismo implementar medidas para que sea dado a conocer y respetado el pènsun académico ofrecido en las Instituciones de Educación mencionadas.

JUSTIFICACIÓN

Las Entidades Académicas, tienen por objetivo fundamental la formación educativa de quienes integran nuestra sociedad, de esta forma se contribuye con el fortalecimiento de la educación a través del dominio del saber y generando la capacidad de conocimiento, ya que el derecho fundamental de la educación se encuentra inescindiblemente relacionado con la dignidad humana y el desarrollo integral y armónico dentro del entorno sociocultural a la que se pertenece.

Nuestros estudiantes universitarios en general, gozan tanto de derechos como deberes dentro de las Instituciones Educativas a las que pertenecen, y dentro de sus derechos se encuentra el de conocer desde el principio, el plan académico al que desean acceder y posteriormente cursar; sin embargo, en aras del ejercicio del principio fundamental de la autonomía universitaria, establecido en nuestra Constitución Política, dentro de las administraciones de educación superior, se establecen reformas al plan académico inicialmente establecido.

La anterior situación crea no solo inseguridad académica, sino inseguridad económica en los estudiantes y porqué no decirlo, violación a derechos adquiridos, teniendo en cuenta que una vez matriculados los estudiantes en estas entidades educativas, se consolidan situaciones individuales concretas que deben ser respetadas hasta la conclusión académica de cada uno de los estudiantes.

Así las cosas, debe tenerse en cuenta que los derechos adquiridos comprenden las situaciones individuales y subjetivas ya consolidadas, que no pueden ser menoscabadas por disposiciones futuras que establezcan las administraciones académicas en los

cambios de p \acute{e} nsum, disposiciones que se encuentran amparadas en el principio fundamental de la autonom \acute{a} universitaria.

Sin embargo, se encuentra que si bien es cierto las Instituciones pueden fijar pautas acad \acute{e} micas, tambi \acute{e} n lo es que esta facultad es realizable siempre y cuando no se lesionen los derechos fundamentales de los estudiantes, ni bajen el nivel acad \acute{e} mico y cultural, derivado de la necesidad social.

Este encuentra su fundamento en la necesidad de que la producci \acute{o} n de conocimiento y el acceso a la formaci \acute{o} n acad \acute{e} mica tenga su lugar en un ambiente libre de interferencias, por lo tanto debe existir capacidad de autodeterminaci \acute{o} n en los centros educativos, contando as \acute{i} con el reconocimiento de la libertad para regular la actividad acad \acute{e} mica, sin embargo, debe establecerse que este no constituye un derecho absoluto, pues su ejercicio se encuentra limitado por los principios, valores y derechos constitucionales, tales como la seguridad acad \acute{e} mica y econ \acute{o} mica, el derecho a la igualdad y la protecci \acute{o} n de derechos adquiridos, situaciones que se ven gravemente amenazadas cuando las administraciones acad \acute{e} micas reglamentan reformas en los p \acute{e} nsum acad \acute{e} micos y sorprenden a los estudiantes con nuevas cargas econ \acute{o} micas, infringiendo as \acute{i} de manera flagrante, derechos adquiridos ya consolidados.

Por lo tanto, la guarda de la libertad de los entes educativos, no puede ser utilizada como instrumento que vaya en contra de los estudiantes, pues las decisiones tomadas por los centros educativos en ejercicio de sus funciones son v \acute{a} lidas siempre y cuando hayan sido consecuencia de la observancia de los derechos estudiantiles, es decir, las decisiones adoptadas en aras del mejoramiento acad \acute{e} mico, no pueden quebrantar la seguridad acad \acute{e} mica que viene rigiendo a cada estudiante, seg \acute{u} n sea el caso, y sorprenderlos con nuevas cargas para poder culminar con sus carreras, a trav \acute{e} s de nuevos proyectos o tr \acute{a} mites acad \acute{e} micos que adem \acute{a} s de retrasar la finalizaci \acute{o} n de sus carreras, conducen nuevos y altos costos econ \acute{o} micos que no fueron conocidos desde el principio por los estudiantes que pueden ser afectados por estas decisiones, quebrantando de esta forma el derecho fundamental a la igualdad.

De otro lado, se encuentra que estas instituciones educativas de nivel superior, se benefician con los incrementos anuales o semestrales de las matr \acute{i} culas, tal y como lo ha revelado el Observatorio de la Universidad Colombiana.

Si bien es cierto, desde el a \acute{n} o 1993, quien fuera para la \acute{e} poca la Ministra de Educaci \acute{o} n Nacional, determin \acute{o} que los incrementos en las matr \acute{i} culas no podr \acute{i} an superar el \acute{I} ndice de Precios del Consumidor IPC y que en el caso de darse un alza por encima de este l $\acute{i$ mite deber \acute{i} a justificarse debidamente, esta disposici \acute{o} n no ha sido cumplida por los establecimientos de educaci \acute{o} n superior, raz \acute{o} n por la cual se hace necesario establecer el presente proyecto, y de esta manera suspender los altos incrementos que de manera deliberada establecen las administraciones educativas.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Este proyecto de ley es iniciativa del honorable Senador de la Rep \acute{u} blica Jorge Eli \acute{e} cer Guevara; consta de once art \acute{i} culos, en los cuales se pretende regular, de manera definitiva el aumento en los costos anuales y semestrales en las matr \acute{i} culas en la Instituciones de Educaci \acute{o} n Superior en Colombia; as \acute{i} mismo implementar medidas para que sea dado a conocer y respetado el p \acute{e} nsum acad \acute{e} mico ofrecido en las Instituciones de Educaci \acute{o} n mencionadas con anterioridad.

Este proyecto de ley fue presentado en la legislatura 2012 – 2013 en la Secretar \acute{i} a General de Senado, donde le fue asignado el n \acute{u} mero de radicado 128 de 2012, posteriormente fue remitido a la Comisi \acute{o} n Sexta Constitucional Permanente de Senado, en la cual por previo reparto se me design \acute{o} como ponente.

ANTECEDENTES HIST \acute{O} RICOS

Como se ver \acute{a} , el Observatorio de la Universidad Colombiana ha determinado que mientras que el Gobierno se obsesiona con aumentar, como sea, la cobertura ampliando cupos, las matr \acute{i} culas para acceder a la Educaci \acute{o} n Superior suben muy por encima del salario m \acute{i} nimo y se favorece la deserci \acute{o} n.

Entre 2007 y 2012 el salario m \acute{i} nimo subi \acute{o} en un 30.66% y el promedio de las matr \acute{i} culas subieron en un 44.42%.¹

En 2007 el salario m \acute{i} nimo era de \$433.700, y en \$2.012 de \$566.700, lo que representa un aumento del 30.66%. En ese mismo periodo de tiempo el valor promedio de una matr \acute{i} cula de un pregrado tradicional en las IES colombianas subi \acute{o} en 44.42%, siendo arquitectura el pregrado que m \acute{a} s ha subi \acute{o} , en un 54.45%, seguida por odontolog \acute{i} a con un 53.55%. Estos promedios aplican, especialmente, a las IES privadas, pues las p \acute{u} blicas tienen m \acute{a} s restricciones y presi \acute{o} n social para elevar matr \acute{i} culas y, por el contrario, algunas han debido bajar².

Para 2012 el MEN sugiri \acute{o} a las IES un aumento del 4.02%.

Contadur \acute{i} a pas \acute{o} de ser uno de los pregrados con menos incrementos en 2007 a uno de los de mayor incremento actualmente. Se ubica con un promedio de 47.86%.

De los 17 pregrados analizados, el que menos ha subi \acute{o} , en promedio, ha sido Biolog \acute{i} a, con un 35.52%, que sigue siendo superior al aumento del salario m \acute{i} nimo legal vigente. Curiosamente, este pregrado era uno de los de mayores incrementos en 2007³.

Aunque esto no es un estudio del 100% de las instituciones y programas del sistema, s \acute{i} refleja claramente las tendencias de precios entre programas de formaci \acute{o} n profesional, y toma los precios que las universidades oficialmente publicitan en medios de comunicaci \acute{o} n y sus p \acute{a} ginas web. El valor de matr \acute{i} cula indicado incluye el valor que, por aparte, cobran las IES por derechos de inscripci \acute{o} n, que no son opcionales. As \acute{i} mismo, dentro del proceso algunas IES generan beneficios econ \acute{o} micos para ciertos estudiantes.

¹ www.universidad.edu.co

² www.universidad.edu.co

³ www.universidad.edu.co

Aunque, en general, la tendencia ratifica que las universidades con mayor renombre social son las que tienen más altos costos de matrícula y están acreditadas en alta calidad, no hay una relación directa entre calidad y valor de matrículas, pues se hallan algunas sorpresas en universidades tradicionales (es decir, con muchos años en el medio), que no tienen programas de calidad y cobran como si los tuvieran.

Generalmente el incremento del salario mínimo cada año se hace unos puntos por encima del IPC; es decir, que el aumento de matrículas es mucho más alto de lo que la norma contempla, vulnerando de esta manera lo establecido legalmente, afectando a una gran población de colombianos y colombianas que luchan diariamente por acceder a una Institución de educación superior.

Como de por medio está la autonomía universitaria y la dificultad de comprobar los argumentos de las IES, basta simplemente con que el rector o representante legal de la IES mande una corta carta hablando de los muchos proyectos e inversiones que se han tenido que hacer, para que se apruebe el incremento, y con tan solo este argumento los entes reguladores de la actividad educativa en el país, ven justificados los altos incrementos anuales y semestrales en las matrículas de los estudiantes.

Bajo esta premisa, el valor de matrícula varía considerablemente, dentro de algunas IES dependiendo de si el programa es diurno o nocturno, a distancia o presencial, del estrato socioeconómico de los estudiantes o de la ciudad. Lo lamentable es que en algunas ciudades, con bajos ingresos y más desempleo, las matrículas de algunas universidades son más costosas que los de la misma IES en otra ciudad más grande.

La gran ventaja de estos incrementos, analizó un observador consultado por El Observatorio, es que se vuelven base histórica para los aumentos posteriores, de tal manera que quedan autorizados para siempre. 1 o 2 puntos anuales por encima del IPC aparentemente no es mucho en el valor de una matrícula, pero proyectado en el tiempo y con cientos de estudiantes se convierte en una multimillonaria cifra de ingresos adicionales para las universidades.

Información suministrada por el Observatorio de la Universidad.

EXPOSICIÓN DE LA CONVENIENCIA

Para conocer cómo han evolucionado los precios de las matrículas de 5 pregrados tradicionales seleccionados en diferentes Universidades del País, entre 2007 y 2012, se tiene la siguiente información: Fuente: www.universidad.edu.co

Programas de Medicina	Matrícula semestral en 2007	Equivalencia en smlv	Matrícula semestral en 2012	Matrícula 2012 en smlv	Aumento de 2007 a 2012
Universidad de Los Andes	11,630,000	26.82	15,995,000	28.22	37.53
Universidad Javeriana -Bogotá	8,870,000	20.45	13,010,000	22.96	46.67
Universidad del Rosario	8,235,000	18.99	12,658,000	22.34	53.71
Universidad de La Sabana	8,000,000	18.45	11,005,000	19.42	37.56
Universidad de Manizales	4,227,000	9.75	6,287,000	11.09	48.73

Programas de Comunicación Social	Matrícula semestral en 2007	Equivalencia en smlv	Matrícula semestral en 2012	Matrícula 2012 en smlv	Aumento de 2007 a 2012
Universidad de La Sabana	5,350,000	12.34	7,705,000	13.60	44.02
Universidad Javeriana -Bogotá-	4,849,000	11.18	7,286,000	12.86	50.26
Universidad del Rosario	4,731,000	10.91	6,550,000	11.56	38.45
Universidad Externado de Colombia	4,272,800	9.85	5,899,000	10.41	38.06
Universidad EAFIT	4,105,792	9.47	5,823,184	10.28	41.83
Universidad del Norte -Bquilla-	3,082,700	7.11	4,599,400	8.12	49.20

Programas de Arquitectura	Matrícula semestral en 2007	Equivalencia en smlv	Matrícula semestral en 2012	Matrícula 2012 en smlv	Aumento de 2007 a 2012
Universidad de Los Andes	8,165,000	18.83	11,240,000	19.83	37.66
Pontificia Universidad Javeriana -Bogotá	4,846,000	11.17	8,059,000	14.22	66.30
Universidad del Norte			6,405,900	11.30	
Universidad Piloto de Colombia	3,502,000	8.07	5,729,850	10.11	63.62
Universidad Autónoma del Caribe	2,099,000	4.84	3,512,000	6.20	67.32
Universidad Católica de Manizales	2,037,000	4.7	2,896,000	5.11	42.17

Programas de Psicología	Matrícula semestral en 2007	Equivalencia en smlv	Matrícula semestral en 2012	Matrícula 2012 en smlv	Aumento de 2007 a 2012
Universidad de Los Andes	8,165,000	8.83	11,240,000	9.83	37.66
Universidad de La Sabana	4,850,000	11.18	7,705,000	13.60	58.87
Pontificia Universidad Javeriana -Bogotá	4,612,000	10.63	6,812,000	12.02	47.70
Universidad del Rosario	4,578,000	10.56	6,550,000	11.56	43.08
Universidad ICESI	3,820,000	8.81	5,382,000	9.50	40.89
Universidad CES	3,430,000	7.91	4,851,000	8.56	41.43

Programas de Derecho	Matrícula semestral en 2007	Equivalencia en smlv	Matrícula semestral en 2012	Matrícula 2012 en smlv	Aumento de 2007 a 2012
Universidad de Los Andes	8,165,000	18.83	11,240,000	19.83	37.66
Universidad del Rosario	5,411,000	12.48	8,249,000	14.56	52.45
Universidad de La Sabana	5,350,000	12.34	7,705,000	13.60	44.02
Universidad Javeriana -Bogotá	5,130,000	11.83	7,567,000	13.35	47.50
Universidad de Manizales	2,149,500	4.96	3,463,000	6.11	61.11

Smlv = Salario mínimo legal vigente.

Valor en 2007: \$433.700.00

Valor en 2012: \$566.700.00

Según un instructivo del Ministerio de Educación Nacional, pueden considerarse irregulares los cobros realizados por IES, y que se aparten de los señalados por el legislador en el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y que hagan efectivos de manera obligatoria.

No están permitidos los cobros obligatorios referidos a póliza o seguro de accidentes, carné, revalidación de carné, entre otros.

No obstante, se encuentran casos como el del Politécnico Grancolombiano en donde “los valores de matrícula no incluyen el curso obligatorio de Compuclub (\$170.000)”⁴.

Sobre el cobro por la prestación de servicio médico, el MEN dice que se considera que su cobro no debe ser exigido de manera obligatoria a los estudiantes, toda vez que ellos tienen cubierto el servicio de salud, bien sea como afiliados o como cotizantes o beneficiarios del régimen contributivo, como afiliados al régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, o como afiliado a unos de los regímenes de excepción que contempla en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993⁵.

La Universidad del Magdalena cobra un curso de inglés por fuera de la matrícula, y la Universidad de Cundinamarca cobra, dentro del valor de la matrícula, \$9.450 por el reglamento estudiantil, \$18.900 por derecho de laboratorio y \$9.450 de carné estudiantil⁶.

Finalmente, cerca de 20 de IES no atienden la Resolución 1780, de marzo de 2010, que especifica que las IES “deberán publicar y tener disponibles en la página de inicio de su sitio Web, los valores de matrícula y demás derechos pecuniarios que cobran, así como los actos internos mediante los cuales se aprobaron tales valores señalando el incremento de los mismos cuando lo haya habido”⁷.

Presentada la crítica situación comparativa, se evidencia que el acceso a la educación superior es cada vez más difícil conforme las condiciones económicas que imponen de manera deliberada las instituciones educativas, facilitando así la deserción académica de quienes tratan de sostener un nivel educativo más amplio, en aras de garantizar un futuro profesional estable.

De la misma manera, acudiendo al arduo trabajo del observatorio de la universidad colombiana, hemos hallado importantes estadísticas que sustentan la problemática presentada, teniendo en cuenta que como consecuencia de los altos incrementos económicos se ha reflejado la deserción académica en nuestros potenciales profesionales que deben dedicar sus mayores esfuerzos a conseguir el dinero para costear sus altos niveles económicos y no a estudiar.

Estudiantes matriculados en las IES (instituciones de educación superior) públicas y privadas.

Matrícula	2000-1	2000-2	Promedio 2000-2	2001-1	2001-2	2002-1	2002-2	2003-1	2003-2
IES públicas	336.391	342.276	37.06%	368.108	370.888	406.455	416.722	474.145	483.302
IES privadas	597.694	581.228	62.94%	609.135	597.299	575.003	583.426	575.887	565.217
Total	934.085	923.504	100%	977.243	968.187	981.458	1.000.148	1.050.032	1.048.519
Variación % frente periodo anterior		-1.13%		5.81%	-0.89%	1.37%	1.90%	4.98%	-0.14%

4 www.universidad.edu.co

5 www.universidad.edu.co

6 www.universidad.edu.co

7 www.universidad.edu.co

Matrícula	2004-1	2004-2	2005-1	2005-2	Promedio 2005-2	2006	2007	2008
IES públicas	545.185	565.705	583.417	593.509	50.53%	659.142	743.483	775.787
IES privadas	568.541	558.059	596.497	581.023	49.46%	601.744	616.345	668.758
Ajuste SNIES			32.123	33.805		40.842		
Total	1.113.726	1.123.764	1.212.037	1.208.337	100%	1.301.728	1.359.828	1.444.544
Variación % frente al periodo anterior	6.21%	0.90%	7.85%	-0.30%		7.72%	4.46%	6.22%

Matrícula	2009	2010	% en 2010
Técnica	185.322	93.014	5.55%
Tecnológica	297.183	449.344	26.83%
Universitaria	1.011.021	1.045.570	62.44%
Especialización	54.904	60.358	3.60%
Maestría	20.386	23.808	1.42%
Doctorado	1.631	2.326	0.13%
Total	1.570.447	1.674.420	100%

Información procesada a partir de datos del SNIES. Consulta en marzo 2011. www.universidad.edu.co

TASAS DE CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA EN LAS IES PÚBLICAS Y PRIVADAS

Origen	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Matrícula en IES públicas	13.2%	13.8%	15.0%	9.7%	13.4%	8.8%	4.34%	13.2%	5.54%
Matrícula en IES privadas	-4.2%	-1.3%	-1.3%	8.0%	1.5%	-0.2%	8.50%	3.45%	7.98%

Información procesada a partir de datos del SNIES. Consulta en marzo 2011. www.universidad.edu.co

Además de los argumentos expuestos, se encuentra que las administraciones educativas, además de establecer altos aumentos en las matrículas, arbitrariamente implementan sanciones, a quienes no cancelan, según el parecer de cada institución, de manera oportuna la correspondiente matrícula, razón por la cual, establecen un nuevo término, de carácter extraordinario para hacer el respectivo pago, con un aumento del 20 o 15%, y en el mejor de los casos el 10%.

Por lo tanto el pago de los derechos pecuniarios de las matrículas son términos de calendarios académicos que fijan las mismas Instituciones Educativas de manera arbitraria y sin control o vigilancia alguna, y lo más grave es que dichos porcentajes nunca han sido regulados por el Ministerio de Educación Nacional, convirtiéndose esta situación en un nuevo tropiezo para los estudiantes y los padres de familia que deben hacer pagos, extraordinarios, mientras las entidades crediticias agotan los trámites correspondientes, para hacer los respectivos desembolsos.

MARCO LEGAL

• **Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior.**

Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de educación superior son los siguientes:

- Derechos de inscripción;
- Derechos de matrícula;
- Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;
- Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;
- Derechos de grado, y **Literal declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-654 de 2007, en el entendido de que**

a quienes carezcan de capacidad económica para sufragarlos, no se les podrá exigir su pago y conservan el derecho a graduarse.

f) Derechos de expedición de certificados y constancias.

Parágrafo 1°. Las instituciones de educación superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo, y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarle al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley.

Parágrafo 2° Las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.

• **Decreto 110 de 1994**, por el cual se establecen criterios para la inspección y vigilancia respecto a los derechos pecuniarios en las instituciones de educación superior de carácter privado.

MARCO CONSTITUCIONAL

• **Artículo 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

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

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

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

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

DE LA FINALIDAD SOCIAL DEL ESTADO Y DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

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

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

PROPOSICIÓN

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, solicito a la honorable Comisión Sexta del Senado de la República, aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 128 de 2012 Senado**, por medio de la cual se establecen lineamientos para el cambio de pènsun académicos y cobros de matrículas en la educación superior.

Sin modificaciones.

Atentamente,

Jorge Eliécer Guevara,
Senador de la República,
Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 128 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se establecen lineamientos para el cambio de pènsun académicos y cobros de matrículas en la educación superior.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Técnicas Profesionales, Universidades, Fundaciones Universitarias y demás Instituciones de Educación Superior, deberán entregar al estudiante una vez se encuentre matriculado el pènsun académico.

Artículo 2°. Una vez entregado el pènsun académico, las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Técnicas Profesionales, Universidades, Fundaciones Universitarias y demás Instituciones de Educación Superior, solo podrá ser modificado con autorización expresa del estudiante.

Artículo 3°. Se encuentra prohibido por parte de las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Técnicas Profesionales, Universidades, Fundaciones Universitarias y demás Instituciones de Educación Superior, establecer materias, cursos, actividades curriculares y extracurriculares, como requisitos de grados distintos a los establecidos en el pènsun.

Parágrafo 1°. Solo con autorización expresa del estudiante se podrán cambiar los requisitos de grado.

Parágrafo 2°. Cuando para mejorar la calidad académica se requiera establecer materias, cursos, actividades curriculares y extracurriculares adicionales, estas no podrán ser cobradas al estudiante.

Artículo 4°. Los incrementos de las matrículas anuales y semestrales de los programas académicos

no podrán exceder en ningún momento y por ningún motivo del Índice de Precio al Consumidor del año inmediatamente anterior.

Parágrafo 1°. La variación del índice de precios al consumidor es la que certifique el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas a nivel nacional.

Parágrafo 2°. Cuando se hable de periodo académico semestral este incremento será el resultado de dividir el promedio de IPC anual, entre dos.

Artículo 5°. Los intereses cobrados entre los periodos de pago de matrícula ordinarios y extraordinarios por las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Técnicas Profesionales, Universidades, Fundaciones Universitarias y demás Instituciones de Educación Superior no podrán ser superiores al interés legal mensual vigente.

Artículo 6°. Los periodos ordinarios y extraordinarios de pago de las matrículas estarán compuestos por lo menos de 10 días hábiles, donde el periodo extraordinario tendrá un máximo de 10 días y terminará faltando 2 días antes de la iniciación de las clases.

Artículo 7°. Será responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional el cumplimiento de las disposiciones previstas en la presente ley. Por lo cual impondrá sanciones pecuniarias a las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Técnicas Profesionales, Universidades, Fundaciones Universitarias y demás Instituciones de Educación Superior, que contraríen las normas aquí establecidas, con multas equivalentes desde los cincuenta (50) hasta los quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, una vez se determinen los hechos.

Parágrafo. En caso de presentarse reincidencia, el Ministerio de Educación Nacional, no renovará el registro académico otorgado a la Institución Educativa Superior que corresponda.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente,

Jorge Eliécer Guevara,
Senador de la República,
Ponente.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 150
DE 2012 SENADO**

por la cual se fomenta el hábito de la lectura y escritura en los programas de educación preescolar; básica y media, mediante la creación de la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre 20 de 2011

Honorable Senador
EUGENIO PRIETO SOTO
Presidente
Comisión Sexta
Senado de la República
Ciudad

Ref.: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 150 de 2012 Senado, por la cual se fomenta el hábito de la lectura y escritura en los programas de educación preescolar; básica y media, mediante la creación de la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura y se dictan otras disposiciones.

Respetado Senador:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, y acatando la Ley 5ª de 1992 en sus artículos 156, 157 y 158, me permito rendir informe de Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 150 de 2012 Senado, por la cual se fomenta el hábito de la lectura y escritura en los programas de educación preescolar; básica y media, mediante la creación de la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura y se dictan otras disposiciones:**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO

El presente proyecto consta de 11 artículos y tiene por objeto la promoción y fomento de la lectura y la escritura, a través de la incorporación de “*la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura*”, en los Programas de Educación para la Primera Infancia o Preescolar, Básica y Media en todas las instituciones educativas oficiales y privadas del país, para que haga parte del diseño curricular del Proyecto Educativo Institucional e incida en la conformación de comunidades lectoras y escritoras, con el fin de garantizar a los niños, niñas, jóvenes y adultos, el derecho de acceso al conocimiento y la ciencia, la técnica y la cultura local, nacional y universal, como mecanismo de realización de un pleno desarrollo humano.

JUSTIFICACIÓN

La lectura es un instrumento que permite a las sociedades generar una actitud crítica, reflexiva y responsable frente a la información y los sucesos que orientan las decisiones y comportamientos de la comunidad, en razón de lo cual, promover el desarrollo de una cultura lectora contribuye al desarrollo humano, a la consolidación de espacios de participación social y al ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas de las y los ciudadanos.

La simple práctica esporádica de la lectura y la escritura no crea un verdadero alfabetismo, por cuanto este solo se logra con el ejercicio continuo y afectivo por el leer y el escribir, para lo cual es necesario que estas prácticas se incorporen a los hábitos de las personas.

En Colombia, con la puesta en marcha del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas, se acogen las recomendaciones de la “*Declaración mundial sobre educación para todos*” que reconoce la lectura y la escritura, junto con la expresión oral, el cálculo y la solución de problemas, como herramientas esenciales para el pleno desarrollo humano.

No podemos olvidar que Colombia registra en el contexto latinoamericano y mundial, los más bajos índices de lectura, lo que se refleja en los exiguos niveles de consumo de libros y de utilización de las

bibliotecas, muy por debajo de países con similares grados de desarrollo, no obstante las acciones emprendidas por las autoridades de la cultura y la educación para superar esta problemática.

Según Fundalectura, de un total de 13'023.964 de personas en edad de trabajar, más del 30% no lee y entre los factores que explican los bajos niveles de lectura en Colombia, se destacan los problemas asociados con la calidad del sistema educativo, las altas tasas de pobreza y de falta de oportunidades para acceder a la educación, lo que da lugar a la deserción escolar y a que en la mayoría de los hogares no se le dé importancia a esta actividad.

Según algunos estudios, más del 70% de los niños y jóvenes colombianos vinculados al sistema educativo están solo en el nivel de lectura literal; responden a preguntas cuya respuesta está explícita en el texto, pero tienen dificultad para establecer relaciones entre distintas ideas, por cuanto no están habilitados para una comprensión global de un texto (lectura inferencial) y, mucho menos, para realizar una lectura crítica y asumir una postura argumentada frente al mismo.

Es preciso reconocer en este punto, que el problema de la lectura es también un problema del mercado editorial. Los canales de distribución y comercialización de buenos libros, revelan niveles de crecimiento muy bajos. Además, a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno, existe insuficiencia de servicios de bibliotecas públicas, especialmente en las regiones más pobres y con menor capacidad de acceder al conocimiento, razón por la cual, para que Colombia se convierta en un país de lectores, es necesario que se establezcan procesos continuos de afectividad por los libros, de evaluación y seguimiento al hábito lector y escritor de los niños, jóvenes y adultos, que permitan la puesta en marcha de nuevas iniciativas y estrategias, acordes con las necesidades cambiantes de la sociedad.

De ahí que sea necesario, a través del sistema educativo, consolidar esfuerzos que contribuyan al mejoramiento de la calidad educativa, incorporando nuevas metodologías que promuevan el hábito y la comprensión lectora, así como también la expresión escrita con coherencia y cohesión, mediante estímulos y reconocimientos en eventos académicos y ferias de libros a aquellos estudiantes, docentes e instituciones que adelanten programas de fomento y afecto por la lectura. Para ello igualmente el Gobierno nacional deberá incentivar la participación del sector editorial, en la producción de colecciones bibliográficas de circulación masiva y a bajos precios.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Este proyecto de ley es iniciativa de la honorable Senadora de la República por el PDA Gloria Inés Ramírez; consta de once artículos, en los cuales se pretende el *fomento al hábito de la lectura y la escritura en los Programas de Educación Preescolar, Básica y Media, mediante la creación de la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura y se dictan otras disposiciones*

Este proyecto de ley fue presentado en la legislatura 2012 – 2013 en la Secretaría General de Senado, donde le fue asignado el número de radicado 150 de

2012, posteriormente fue remitido a Comisión Sexta Constitucional Permanente de Senado, en la cual por previo reparto fui designado como ponente.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Colombia ocupa el puesto 51 entre 57 países dentro de las competencias de lectura halladas en el Estudio PISA¹ 2009; el lugar 53 en las pruebas de ciencias y el lugar 54 en las pruebas de matemáticas. Este estudio se basa en el análisis del rendimiento de estudiantes, a partir de unos exámenes mundiales que se realizan cada tres años y que tienen como fin la valoración internacional de los alumnos. Este informe es llevado a cabo por la OCDE² que inició el proyecto PISA en 1997, con el propósito de ofrecer la evolución de los resultados de los sistemas educativos, medidos a través de la valoración del rendimiento de los alumnos de 15 años en competencias consideradas clave, como son la lectora, la matemática y la científica. De igual forma se reporta que hace tres años en el mismo examen y con pruebas similares, el país se encuentra en el grupo de las naciones de peor desempeño.

El análisis detallado de la información revela una seria falla estructural que viene de tiempo atrás, ocasionada por las enormes desigualdades de la sociedad colombiana, que se extienden a toda América Latina. Los puntajes replican el comportamiento de la distribución del ingreso, en que la mayoría de los estudiantes está por debajo del promedio y del puntaje mínimo, lo que nos permite concluir que las disparidades en los rendimientos escolares son la consecuencia de las desigualdades de la sociedad.

Según algunas encuestas sobre lectura en Colombia, a 2008, sólo el 40.7% de la población en edad laboral decía ser lector habitual, pero sólo de textos relacionados con su profesión o con el estudio; la falta de costumbre, disponer de poco tiempo y el difícil y costoso acceso a los libros, son algunas de las razones para no leer.

De acuerdo con lo manifestado por la ministra de Educación María Fernanda Campo, la falta de lectura por parte de los estudiantes afecta el nivel académico: *“En lenguaje les va mejor que en ciencias. Son capaces de leer textos sencillos, pero no los profundos, ni analizarlos. Es indispensable que el hábito de la lectura comience en la primera infancia”*.

Lo anterior evidencia el fracaso del diagnóstico y las políticas seguidas en el sector educativo³ durante más de una década. Los buenos oficios para elevar los años de educación y cobertura no han tenido los resultados previstos, razón por la cual el porcentaje

¹ Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes.

² La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, es una organización de cooperación internacional, compuesta por 34 estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. Fue fundada en 1960 y su sede central se encuentra en el Château de la Muette, en la ciudad de París, Francia. La OCDE se ha constituido en uno de los foros mundiales más influyentes, en el que se analizan y se establecen orientaciones sobre temas de relevancia internacional como economía, educación y medioambiente.

³ **SARMIENTO**, Eduardo. *“El atraso de la educación”*, Bogotá, Colombia, 2010.

de estudiantes con puntajes inferiores a los mínimos no han variado significativamente en los últimos quince años, lo que indica que los gobiernos no han entendido esta realidad, por cuanto sus prioridades se concentran en mejorar las instalaciones físicas y resolver los problemas de los maestros, lo que no permite la corrección de la estructura del sistema educativo.

En el estudio PISA, los países se comprometen a dar cuenta del desarrollo de los sistemas educativos mediante la medición del rendimiento de los alumnos de forma regular y dentro de un marco común acordado internacionalmente. La evaluación internacional comparada permite enriquecer los análisis nacionales y ofrece una referencia y un contexto más amplio para interpretar el rendimiento académico del país, analiza los logros y progresos en equidad y excelencia de los sistemas educativos, proporciona datos que permiten respaldar el establecimiento de objetivos y metas educativas, la definición de políticas y la adopción de medidas de reforma e impulso educativo.

El estudio PISA 2009 abarca las áreas de lectura, matemáticas y ciencias, atendiendo no sólo a los alumnos que pueden reproducir conocimientos de una determinada materia, sino también a si son capaces de hacer una extrapolación de lo que han aprendido y aplicar sus conocimientos a situaciones nuevas. Se presta especial atención al dominio de procesos, a la comprensión de conceptos y a la capacidad para desenvolverse en diferentes situaciones dentro de cada área.

Se trata de valorar hasta qué punto los alumnos son capaces de usar los conocimientos y destrezas que han aprendido y practicado en la escuela, cuando se ven ante situaciones en las que esos conocimientos pueden resultar relevantes, que los habiliten para aplicar lo que aprendieron en la escuela a lo largo de su vida. Se valora también la influencia en el rendimiento de los alumnos según el género, el país de procedencia, la situación de las familias y las posibles dificultades de aprendizaje.

Además el estudio PISA establece la relación entre los resultados y distintos factores asociados, como son los contextos sociales, económicos y culturales, así como las circunstancias individuales y colectivas de los alumnos y de la organización y funcionamiento de los centros educativos.

La competencia lectora PISA la define como: *“la capacidad de comprender, utilizar, reflexionar e interesarse por los textos escritos para alcanzar los propios objetivos, desarrollar el conocimiento y potencial personales, y participar en la sociedad”*; de donde el interés por la lectura implica la motivación para leer y engloba un conjunto de características afectivas y de conducta en las que se incluyen el interés por la lectura y el placer de leer, una sensación de control sobre lo que se lee, la implicación en la dimensión social de la lectura y una capacidad de utilizar la lectura para alcanzar los propios objetivos en la vida.

Los resultados del estudio PISA 2009, presentados el 7 de diciembre por la OCDE en París, enviaron un mensaje de urgencia a Colombia. Aunque la prueba mostró una moderada mejora en el desempeño de las competencias de los estudiantes en ciencias y matemáticas y de 28 puntos en lectura (énfasis de

la evaluación), este aumento no es suficiente para garantizar las metas que el país se ha propuesto en materia de competitividad y equidad, ni tiene la velocidad requerida para alcanzar estándares de calidad internacional en educación.

Si se mantiene este ritmo de crecimiento, sólo en ocho años lograríamos el nivel actual de los países de la OCDE y se necesitaría casi el doble de tiempo para alcanzar a Shanghái hoy, una de las economías más poderosas del mundo y el primero de los 65 participantes en la evaluación.

1. Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas (Documento Conpes 3222 de abril de 2003)

Según está contenido en el texto del PNLB, su objetivo fundamental es promover la lectura mejorando el acceso y estimulando el interés de la población colombiana hacia los libros y demás medios de difusión del conocimiento. El dominio de la lectura es una herramienta esencial en el mundo moderno. El desarrollo de una sociedad basada en el conocimiento supone que la mayoría de la población tenga un nivel avanzado de lectura, razón por la cual las acciones para superar esta problemática han resultado insuficientes, fundamentalmente por la inexistencia de una política pública que las integre, no sólo con el propósito de mejorar su efectividad, sino también de lograr una mayor cobertura nacional, pues existen regiones del país ampliamente desatendidas⁴.

De acuerdo con Fundalectura, 6,3 millones de habitantes declaran que entre sus lecturas se encuentran libros pero sólo 5,8 millones reportan haber leído al menos un libro en el último año⁵. En relación con el sector rural, las difíciles condiciones en términos de acceso a los canales de distribución de material bibliográfico y la inexistencia de información para determinar los hábitos lectores de la población allí localizada, permiten colegir que la situación es más crítica en este grupo poblacional.

CUADRO 1

Proporción de lectores según nivel de escolaridad en la PET*	
Sin escolaridad	3.1%
Primaria incompleta	23.3%
Primaria completa	26.6%
Secundaria incompleta	50.4%
Secundaria completa	44.2%
Superior hasta 4 años	71.4%
Superior 5 años o más	75.7%
No informa	18.3%
Promedio en toda la PET	45.1%

* PET (Población Económicamente Activa)⁶.

La mayoría de la población que deja de asistir al sistema educativo abandona la lectura de libros, lo que parece ser explicado, según los resultados de recientes evaluaciones realizadas en el país, por la

⁴ Resultados de los Primeros Encuentros Regionales de Lectura y Escritura, ASOLECTURA, Bogotá, 2002.

⁵ MELO, A. “Hábitos de Lectura y Uso de Bibliotecas en Colombia”, FUNDALECTURA, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación, DANE, CERLALC, Cámara Colombiana del Libro, Bogotá, 2001.

⁶ Melo, A. “Hábitos de Lectura y Uso de Bibliotecas en Colombia”, Fundalectura, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación, Dane, Cerlalc, Cámara Colombiana del Libro, Bogotá, 2001.

evidencia de un alto porcentaje de estudiantes que no desarrolla competencias lectoras superiores a la interpretación literal del texto⁷. Esto representa una gran limitación para el desarrollo de una cultura de lectura en nuestro país.

Un último aspecto que tiene efectos sobre los comportamientos lectores de los colombianos y la calidad de sus servicios bibliotecarios es el que tiene que ver con las acciones e iniciativas desarrolladas en materia de formación, promoción y fomento, especialmente aquellas que tienen como eje temático la biblioteca y la lectura de sus colecciones, así como los demás medios de información escrita. En este contexto se inscriben acciones tanto en el nivel de la educación formal como no formal.

EXPOSICIÓN DE LA CONVENIENCIA

Encuesta Nacional de Hábitos de Lectura y Consumo del Libro

Una estrategia que desarrolla el PNLB es la realización de la Encuesta Nacional de Hábitos de Lectura, Asistencia a Bibliotecas y Consumo del Libro en Colombia. La primera se desarrolló en el año 2000 y fue incluida en un módulo sobre hábitos de lectura y consumo de libros en la Encuesta Nacional de Hogares del DANE, que contó con el apoyo del Ministerio de Cultura, Fundalectura, el Cerlalc y la Cámara Colombiana del Libro⁸, con cuyos resultados se busca consolidar un instrumento de medición del impacto social de las acciones desarrolladas en los diferentes ámbitos y niveles de intervención del PNLB, que además constituya una herramienta fundamental para la definición de políticas y la toma de decisiones públicas.

La información que se produzca a través de este proyecto, complementará aquella que se genera a través del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, que coordina el Ministerio de Educación. Se espera que esta estrategia sea apoyada desde el punto de vista técnico y metodológico por el DANE, así como por organizaciones privadas y del orden internacional, interesadas en el tema de lectura y bibliotecas.

Plan Nacional de Lectura y Escritura

El Plan Nacional de Lectura y Escritura lanzado por el gobierno nacional en el marco de la 24 Feria Internacional de Libro realizada en la ciudad de Bogotá en el mes de mayo pasado, es una estrategia liderada por los Ministerios de Educación y Cultura para que los sectores público, privado, solidario y la sociedad civil del país, se unan en torno a un objetivo común: **lograr que los colombianos incorporen la lectura y la escritura a su vida cotidiana, lean y escriban más, lean y escriban mejor y lo disfruten.**

Los principales objetivos del Plan son:

- i) Lograr que los colombianos, con gusto, lean y escriban más y mejor;
- ii) Mejorar los niveles de lectura y escritura, es decir, mejorar los resultados de los diagnósticos, tanto a nivel nacional como internacional;
- iii) Estimular el interés por los libros y demás fuentes de información y conocimiento y,
- iv) Promover el acceso y el uso de libros y otros materiales de lectura y escritura, en los espacios educativos y culturales.

Este plan ha sido concebido en cumplimiento de los mandatos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, según el cual, el Ministerio de Cultura, dentro de sus objetivos estratégicos, está el de impulsar la lectura y la escritura y facilitar el acceso a la información y el conocimiento como elementos democráticos que promueven la formación de ciudadanos con espíritu crítico, para lo cual, en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, ha abierto la Convocatoria: Plan Nacional de Lectura y Escritura "**Leer es mi cuento**" bajo las siguientes líneas de apoyo:

1. Fomento de la lectura en la primera infancia.
2. Fomento de la lectura.
3. Apoyo a la circulación de autores colombianos y su traducción.
4. Apoyo a la difusión del libro y la lectura en medios de comunicación.
5. Fomento del libro.
6. Fomento a la circulación internacional del libro y de la literatura colombiana.

El objetivo principal de esta convocatoria es financiar proyectos editoriales y de promoción de lectura que ayuden al fortalecimiento del libro, las bibliotecas públicas y la lectura de manera integral, atendiendo su diversidad, su relación con las comunidades y su capacidad de innovación y emprendimiento, de acuerdo con las necesidades de los diferentes eslabones de la cadena productiva. Se tendrán en cuenta criterios como el fomento a la bibliodiversidad, la capacidad de los proyectos para representar la variedad de las culturas nacionales y en general para representar el patrimonio cultural colombiano.

Según la Ministra de Educación Nacional, "**Todos los estudios demuestran que desarrollar competencias en lectura y escritura y hábitos de lectura, son fundamentales para cualquier persona. Si esto no sucede no logramos desarrollar de manera eficiente otras competencias para lograr desempeñarse en diferentes contextos**".

El Plan Nacional de Lectura y Escritura busca desarrollar cinco componentes:

- El primero, tiene que ver con los materiales de lectura y escritura, que busca facilitar el acceso a los mismos (tanto digitales como impresos) a través de la dotación de bibliotecas escolares o aulas. La meta del Ministerio es que para el año 2014 estén dotadas con materiales de lectura y escritura, más de 6.900 establecimientos educativos del país con una colección semilla.

⁷ Peña, L. "*La Lectura en Contexto: Teorías, Experiencias y Propuestas de Lectura en Colombia. Un Marco de Referencia para el Estudio*", Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, 2001.

⁸ Vale la pena subrayar la importancia que tuvo la primera Encuesta Nacional de Hábitos de Lectura, Asistencia a Bibliotecas y Consumo del Libro en Colombia, en la elaboración del diagnóstico que se presenta en la primera parte de este documento.

- El segundo componente es apoyar la gestión de estrategias de mejora en lectura y escritura en las escuelas.

- El tercero se refiere a la formación de mediadores de lectura y escritura, que tiene como fin formar a docentes y directivos docentes para mejorar las prácticas educativas relacionadas con lectura y escritura. Además, se busca que estos actores se conviertan en protagonistas clave en la promoción del hábito de la lectura. En este sentido, la meta para los próximos cuatro años es llegar a 35 mil docentes.

- El cuarto componente abarca la movilización de la opinión pública para lograr que todos los colombianos se unan a esta iniciativa y se comprometan con la calidad de la educación.

- Finalmente el último aspecto trata del seguimiento y evaluación y tiene como objetivo medir el impacto que tiene esta estrategia al interior de las instituciones educativas.

Al referirse al nivel de competencias de lectura de los estudiantes del país, el Ministerio de Educación manifiesta que la situación es preocupante por lo siguiente: *“En las pruebas SABER 2009, aplicadas a estudiantes de 5° y 9° grado, más del 65% de los jóvenes no alcanzó el nivel mínimo en materia de competencias de lenguaje. De ahí que cuando nos comparamos a nivel internacional con la prueba PISA, más del 47% de los estudiantes colombianos que presentaron la prueba, estos no alcanzaron el nivel mínimo en lectura, por lo cual seguimos ubicados en los niveles más bajos”*.

En ese mismo sentido el Ministerio de Cultura señala que en Colombia, el 40,7% de los ciudadanos leen y, en promedio, un colombiano lee 1,6 libros al año y el acervo nacional de libros en bibliotecas públicas es de 8 millones, es decir que hay 1 libro por cada seis habitantes.

En vista de esta situación, la escuela debe garantizar las condiciones para que los niños desarrollen competencias en lectura y escritura desde la educación inicial. De ahí la importancia de que las bibliotecas escolares se conviertan en espacios agradables para fomentar las buenas prácticas de lectura y escritura, permitiendo que la escuela vincule a la familia en este proceso, para el mejoramiento de la calidad educativa y el cierre de brechas de la inequidad.

Leer bien marca la diferencia en el desarrollo humano

Un buen nivel de lectura es la base no sólo para que los estudiantes logren mejores aprendizajes en áreas como matemáticas y ciencias sino también para que desarrollen un pensamiento crítico y autónomo que les permita participar activa y constructivamente en la sociedad. No alcanzarlo pone en riesgo sus posibilidades de culminar sus estudios e insertarse en la vida social y económica del país.

De todas formas, la enseñanza y el aprendizaje de la lectura y la escritura es un acto ligado a muchas y disímiles variables que tienen que ver con las tendencias de los movimientos sociales, de las políticas escolares, de las normativas y teorías que se desarrollan desde la investigación; pero los enfoques de evaluación no son ajenos a los resultados que se obtengan en el aula de clase.

OBJETIVOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

1. Promover la capacidad lectora y escritora en los niños, niñas, jóvenes y adultos colombianos para hacer de Colombia un país de lectores y escritores.

2. Garantizar el acceso equitativo a la información, el conocimiento y la cultura local, nacional y universal a los niños, jóvenes y adultos, mediante la promoción y el fomento de la lectura y la escritura.

3. Mejorar la calidad de la estructura educativa del proceso enseñanza-aprendizaje a través del estímulo y fomento del hábito lecto-escritor.

4. Incidir en el rendimiento académico del estudiantado para la disminución del fracaso y la deserción del sistema educativo.

5. Contribuir a la construcción de pensamiento crítico y a la profundización de una cultura democrática y,

6. Estimular el desarrollo cognitivo y de habilidades comunicativas en los niños, niñas y jóvenes a través de las prácticas pedagógicas curriculares.

MARCO JURÍDICO

a) Fundamento Constitucional

- **“Artículo 7º.** El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”.

- **“Artículo 10.** El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe”.

- **“Artículo 27.** El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

- **Artículo 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

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

- **“Artículo 70.** El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación”.

b) Fundamento legal

- **Ley 115 de 1994**, por la cual se expide la Ley General de Educación.

“Artículo 1º. Objeto de la ley. La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes”.

“Artículo 6º. Comunidad educativa. De acuerdo con el artículo 68 de la Constitución Política, la comunidad educativa participará en la dirección de los establecimientos educativos, en los términos de la presente ley.

La comunidad educativa está conformada por estudiantes o educandos, educadores, padres de familia o acudientes de los estudiantes, egresados, directivos docentes y administradores escolares. Todos ellos, según su competencia, participarán en el diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Institucional y en la buena marcha del respectivo establecimiento educativo”.

• **Decreto 1860 de 1994**, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994 en los aspectos pedagógicos y organizativos generales.

Artículo 14. Contenido del proyecto educativo institucional. Todo establecimiento educativo debe elaborar y poner en práctica, con la participación de la comunidad educativa, un proyecto educativo institucional que exprese la forma como se ha decidido alcanzar los fines de la educación definidos por la ley, teniendo en cuenta las condiciones sociales, económicas y culturales de su medio.

Para lograr la formación integral de los educandos, debe contener por lo menos los siguientes aspectos:

4. La estrategia pedagógica que guía las labores de formación de los educandos”.

“Artículo 56. Principios y fines. La educación en los grupos étnicos estará orientada por los principios y fines generales de la educación establecidos en la presente ley y tendrá en cuenta además los criterios de integridad, interculturalidad, diversidad lingüística, participación comunitaria, flexibilidad y progresividad. Tendrá como finalidad afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, sistemas y prácticas comunitarias de organización, uso de las lenguas vernáculas, formación docente e investigación en todos los ámbitos de la cultura.

Artículo 57. Lengua materna. En sus respectivos territorios, la enseñanza de los grupos étnicos con tradición lingüística, propia será bilingüe, tomado como fundamento escolar la lengua materna del respectivo grupo, sin detrimento de lo dispuesto en el literal c)⁹ del artículo 21 de la presente ley”.

• **Educación para Grupos Étnicos**

Decreto 804 de 1995, por medio del cual se reglamenta la atención educativa para grupos étnicos, en el Capítulo III que trata de las orientaciones curriculares especiales, en el Artículo 14, establece:

“Artículo 14. El currículo de la etnoeducación, además de lo previsto en la Ley 115 de 1994 y en

el Decreto 1860 del mismo año y de lo dispuesto en el presente decreto, se fundamenta en la territorialidad, la autonomía, la lengua, la concepción de vida de cada pueblo, su historia e identidad según sus usos y costumbres. Su diseño o construcción será el producto de la investigación en donde participen la comunidad, en general, la comunidad educativa en particular, sus autoridades y organizaciones tradicionales”.

• **Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura**

“Artículo 20. Difusión y promoción. Según el caso, el Ministerio de Cultura organizará y promoverá sin distinciones de ninguna índole la difusión y promoción nacional de las expresiones culturales de los colombianos, la participación en festivales internacionales y otros eventos de carácter cultural. Así mismo el Ministerio de Cultura en coordinación con el de Comercio Exterior y el Ministerio de Relaciones Exteriores, promoverá la difusión, promoción y comercialización de las expresiones de los colombianos en el exterior, sin distinciones de ninguna índole”.

c) **Ordenamiento Jurídico Internacional¹⁰**

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, PIDESC

“Artículo 13

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los Derechos Humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”.

“Artículo 15

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

a) Participar en la vida cultural;

b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;

c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

⁹ c) El desarrollo de las habilidades comunicativas básicas para leer, comprender, escribir, escuchar, hablar y expresarse correctamente en lengua castellana y también en la lengua materna, en el caso de los grupos étnicos con tradición lingüística propia, así como el fomento de la afición por la lectura; ver artículo 30 presente Ley; artículo 54 y ss Decreto Nacional 1860 de 1994.

¹⁰ Ley 74 de 1968, por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”.

4. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales*".

CONTEXTO INTERNACIONAL

Incidencia de la declaración mundial sobre educación para todos¹¹

En 1990, Año Internacional de la Alfabetización, se celebró en Jomtien, Tailandia, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, en la cual unos 1.500 delegados de 155 países y representantes de unas 150 organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales formularon un llamamiento a todos los países con el fin de universalizar la educación básica adecuada.

La Conferencia adoptó la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y aprobó un Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, en cuyo artículo 1° proclamó lo siguiente:

"Cada persona -niño, joven o adulto- deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas), como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentales y continuar aprendiendo. La amplitud de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura, y cambian inevitablemente con el paso del tiempo".

De conformidad con lo anterior, la educación para todos abarca, con una visión amplia: los programas, actividades y servicios del sector público y privado que, dentro y fuera de la escuela, están destinados a responder a las necesidades básicas de niños, adolescentes y adultos.

La Declaración Mundial de Educación para Todos marcó una manifestación histórica de la voluntad y del compromiso de los países para establecer desde el campo de la educación de los niños, de los adultos y de las familias, nuevas bases de superación de las desigualdades, para generar nuevas posibilidades de erradicación de la pobreza. En este sentido, se destacaron no sólo el acceso a la educación básica sino también la calidad de la educación y los resultados efectivos del aprendizaje.

IMPACTO FISCAL

Los gastos que puedan ocasionar las previsiones contenidas en la presente ley, están en estrecha relación con el Plan de Inversiones Públicas establecido en el artículo 4° del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 denominado "*Prosperidad para Todos*", expedido mediante la Ley 1450 del 16 de junio de 2011.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, solicito a la honorable Comisión Sexta del Senado

de la República, aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 150 de 2012 Senado**, por la cual se fomenta el hábito de la lectura y escritura en los programas de educación preescolar, básica y media, mediante la creación de la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,

Jorge Eliécer Guevara,
Senador de la República,
Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2012

por la cual se fomenta el hábito de la lectura y la escritura en los Programas de Educación Preescolar, Básica y Media, mediante la creación de la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto y ámbito de aplicación.* La presente ley tiene por objeto la promoción y fomento de la lectura y la escritura, a través de la incorporación de "*la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura*", en los Programas de Educación para la Primera Infancia o Preescolar, Básica y Media en todas las instituciones educativas oficiales y privadas del país, para que haga parte del diseño curricular del Proyecto Educativo Institucional e incida en la conformación de comunidades lectoras y escritoras, con el fin de garantizar a los niños, niñas, jóvenes y adultos, el derecho de acceso al conocimiento de la ciencia, la técnica y la cultura local, nacional y universal, como mecanismo de realización de un pleno desarrollo humano.

Artículo 2°. *Definición.* La hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura, es una actividad pedagógica que hace parte de las estrategias incorporadas al Proyecto Educativo Institucional, PEI, orientada a estimular el desarrollo afectivo, cognitivo y de habilidades comunicativas en los niños, niñas y jóvenes y a promover el hábito lector y escritor, el gusto, el manejo y la comprensión de los libros en los educandos, docentes y padres de familia, como actores fundamentales de la comunidad educativa.

Artículo 3°. *Implementación.* La hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura será desarrollada en un tiempo y espacio variables de la jornada escolar por los docentes de todas las áreas del Plan Curricular del Proyecto Educativo Institucional, a través de la implementación de estímulos académicos, de la institucionalización de espacios dialógicos, lúdicos y culturales y de la profundización de los saberes individuales y colectivos adquiridos por los estudiantes, educadores y padres de familia comprometidos con el proceso educativo en el espacio de la escuela.

Parágrafo 1°. Para tal efecto, en cada aula de clase se creará un bibliobanco y en la biblioteca de cada institución educativa se pondrá a disposición de estudiantes y educadores, una selección de materiales educativos, que faciliten el acceso a libros y/o documentos impresos, digitales o audiovisuales sobre diversos temas dirigidos a estimular el hábito lector y escritor.

¹¹ Jomtien, Tailandia, del 5 al 9 de marzo de 1990.

Parágrafo 2°. Con los avances que el estudiante logre en la formación de su hábito lector y/o escritor elaborará su fichero diario y el docente respectivo llevará un registro de control de fichas, que luego de su sistematización, harán parte de la evaluación institucional del respectivo período escolar.

Artículo 4°. *Alianza Interinstitucional.* Para garantizar la implementación de la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura, los Ministerios de Educación Nacional y de Cultura, a través del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas, fortalecerán la alianza escuela-biblioteca, dotarán de material bibliográfico las bibliotecas escolares, adecuarán la infraestructura locativa de las mismas y promoverán la formación de lectores y escritores en los espacios de la escuela y fuera de ella.

Artículo 5°. *Creación de un Banco de Experiencias Exitosas.* A partir de la vigencia de la presente ley, las Secretarías de Educación Departamental enviarán al Ministerio de Educación Nacional, los reportes de evaluación anual sobre los avances y/o retrocesos del servicio educativo a nivel territorial, en los que se incluirá el componente del “hábito lector y escritor”, con el fin de crear un Banco Nacional de Experiencias Exitosas, que permitan al gobierno nacional realizar los estudios sobre indicadores de calidad del Sistema Educativo Colombiano y determinar los ajustes a las políticas públicas tendientes a su mejoramiento cualitativo y cuantitativo y fijar estímulos a docentes y estudiantes.

Artículo 6°. *Actualización del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas.* Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Cultura actualizará los lineamientos del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas, a fin de que el Departamento Nacional de Planeación (DNP), realice los ajustes pertinentes al Documento Conpes 3222 del 21 de abril de 2003, en concordancia con los parámetros establecidos en la presente ley.

Artículo 7°. *Prevalencia de la diversidad étnica y cultural de la Nación.* En la adopción del Plan Nacional de Lectura y Escritura, los Ministerios de Educación Nacional y de Cultura darán prevalencia a la diversidad étnica y cultural de la nación, con el fin de fortalecer las competencias en lectura y escritura de los niños, niñas y jóvenes de los grupos étnicos, en sus lenguas y dialectos.

Para tal efecto, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, se proferirán las medidas tendientes a garantizar la adaptación de los materiales de narrativa, ciencia y tecnología.

Parágrafo. El Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas contemplará la publicación, promoción y difusión de libros y/o documentos impresos, digitales o audiovisuales en las lenguas y dialectos de los grupos étnicos existentes en el país, para estimular su hábito lector y escritor, en concordancia con su diversidad étnica y cultural, su lengua, sus tradiciones y costumbres ancestrales.

Artículo 8°. *Meta lectora y escritora.* Dentro del año siguiente a la implementación de la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura, las instituciones educativas deberán avanzar en la meta de consumo mínimo de un libro mensual por cada curso, para un total de diez obras por año escolar, cuyos resultados harán parte de la evaluación institucional y del otorgamiento de estímulos.

Artículo 9°. *Apoyo institucional.* La Red Nacional de Bibliotecas Públicas y las Empresas Editoriales coadyuvarán en la ejecución de la estrategia pedagógica del hábito lector y escritor que promuevan las instituciones que presten el servicio público educativo en los niveles de educación preescolar, básica y media, mediante la dotación y adecuación de las bibliotecas escolares integrales, previa justificación de la meta contenida en el Proyecto Educativo Institucional, del respectivo año escolar.

Parágrafo. En el diseño del Plan Nacional de Lectura y Escritura se incluirá como estrategia para su consolidación, un programa de formación para docentes, gestores culturales y otros agentes educativos que ejerzan la labor de ejecutores, mediadores o animadores de la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura, así como también la articulación entre las bibliotecas públicas y las instituciones educativas.

Artículo 10. *Apoyo a la difusión de libros y autores colombianos.* A partir de la expedición del Plan Nacional de Lectura y Escritura, los Ministerios de Educación Nacional, de Cultura, de Comercio y Relaciones Exteriores promoverán la difusión, la oferta editorial y la presencia de la producción literaria de autores colombianos en ferias, festivales y exposiciones tanto nacionales como internacionales.

Parágrafo. Para tal efecto, los Ministerios de Educación Nacional y de Cultura, de conformidad con sus competencias y con los recursos asignados en el Plan de Inversiones Públicas contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, contribuirán a la financiación de proyectos editoriales, realización de talleres de lectura y escritura y de otras actividades que estimulen la formación del hábito lector y escritor en niños, jóvenes y adultos, el fomento del gusto por el libro y la lectura en el país.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Jorge Eliécer Guevara,
Ponente.

CONTENIDO

Gaceta número 870 - Lunes, 3 de diciembre de 2012 SENADO DE LA REPÚBLICA PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 80 de 2012 Senado, por medio de la cual se modifican los artículos 110 y 120 de la Ley 599 de 2000 y se crea un nuevo título de las contravenciones en el Código Penal, como medidas para proteger la vida y la integridad personal, y fomentar la seguridad vial en Colombia, acumulado con el Proyecto de ley número 028 de 2012 Cámara, por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal, a la Ley 599 de 2000 Código Penal, y se establecen otras disposiciones.	1
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 128 de 2012 Senado, por medio de la cual se establecen lineamientos para el cambio de pécunum académicos y cobros de matrículas en la educación superior.....	8
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 150 de 2012 Senado, por el cual se fomenta el hábito de la lectura y escritura en los programas de educación preescolar, básica y media, mediante la creación de la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura y se dictan otras disposiciones.....	13