



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 523

Bogotá, D. C., viernes, 22 de julio de 2016

EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 01 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un Proyecto de Reforma Constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer.

Bogotá, D. C., julio 20 de 2016

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Capitolio Nacional

Ciudad

Asunto: Radicación proyecto de ley por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un Proyecto de Reforma Constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer.

Apreciado Secretario:

De conformidad con lo estipulado en los artículos 19 y 20 de la Ley Estatutaria 1757 “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, presentamos a consideración del Senado de la República el proyecto de ley “por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un Proyecto de Reforma Constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer”, iniciativa que cumple los requisitos establecidos en el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992.

Agradecemos dar trámite preferente a este proyecto de ley, atendiendo a lo preceptuado en los artículos 163

y 378 de la Constitución Política, los artículos 191 y 192 de la Ley 5ª de 1992 y el párrafo 2º del artículo 19 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, cuyo tenor literal señala que:

Artículo 19. Trámite ante las corporaciones públicas de las Propuestas de Referendo, Iniciativa legal o normativa de Origen Popular, o Consulta Popular de Origen Ciudadano.

Parágrafo 2º. Cuando para continuar con el proceso de una iniciativa de participación ciudadana se requiera del trámite previo ante una corporación pública de elección popular, y esta deba darle trámite mediante proyecto de ley, ordenanza, acuerdo o resolución de Junta Administradora Local **y pueda generarse el archivo de la misma por vencimiento de la legislatura, la corporación respectiva deberá darle curso a la iniciativa en la siguiente legislatura, dentro de los cinco primeros días del inicio de la misma.** (Negrita y cursiva fuera de texto).

En esta línea y atendiendo a las exigencias constitucionales y legales adjuntamos a la presente copia de:

1. Resolución número 5705 del 9 de junio de 2015 “por la cual se inscribe el Comité de Promotores y la Vocera de un Referendo Constitucional” expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

2. Resolución número 15285 del 27 de noviembre de 2015 “por la cual se modifica el Vocero del Comité de Promotores del Referendo Constitucional que busca la reforma del artículo 44 de la Constitución Política, con el fin de “Consagrar la adopción de menores solo por parejas conformadas por hombre y mujer”, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

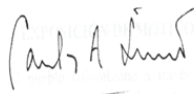
3. Resolución número 4258 del 23 de mayo de 2016 “por la cual se certifica el número total de apoyos consignado, válidos, nulos y el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos por la propuesta de un mecanismo de participación democrática

del Orden Nacional”, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

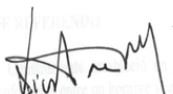
4. Copia de la publicación realizada por la Secretaría General en la *Gaceta del Congreso* número 430 de 2016.

De igual forma, solicitamos surtir la publicación del presente proyecto de ley de convocatoria a un referendo en la *Gaceta del Congreso* para dar cabal cumplimiento al requisito de publicidad consagrado en el artículo 144 del reglamento.

Sin otro particular, nos suscribimos atentamente,



Carlos Alonso Lucio López
Vocero
Comité Promotor del Referendo
CC. 79.159.713 de Bogotá



Viviane Morales Hoyos
Senadora de la República
Integrante del Comité Promotor
CC. 51.637.897 de Bogotá

1. RESUMEN DEL CONTENIDO DE LA PROPUESTA Y LA INVITACIÓN A LOS EVENTUALES FIRMANTES A LEERLA ANTES DE APOYARLO.

Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer.

Antes de firmar, invitamos a leer el resumen del contenido de la propuesta:

“A través de este referendo el pueblo colombiano decidirá una adición al artículo 44 de la Constitución Política para que el Estado garantice a los niños más vulnerables, aquellos que no tienen familia, a través de la adopción, el derecho a tener la mejor familia posible conformada por un hombre y una mujer que les brinden condiciones para su desarrollo integral. Esto significa que no podrán adoptar las parejas del mismo sexo, ni las personas solteras.”.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA PROPUESTA DE REFERENDO

El pueblo colombiano, a través de la Asamblea Nacional Constituyente, estableció en la Constitución de 1991 el carácter fundamental de la familia conformada entre un hombre y una mujer y la primacía del interés supremo del menor como sujeto de especial protección constitucional.

Con una estructura armónica y una dogmática garantista, la Constitución Política colombiana impone deberes al Estado de (i) velar por el desarrollo integral de la familia y de (ii) garantizar efectivamente los derechos de los niños.

De esta forma, se consagra una garantía especial y reforzada a los niños y se hace un especial énfasis en el derecho que tienen todos ellos a tener una familia y no ser separados de esta; en este sentido, la prevalencia de este derecho constitucional genera obligaciones al Estado que debe satisfacer a través de su aparato institucional, con acciones positivas y mediante la prevención de todo riesgo. Obligaciones que por demás también se encuentran consagradas a nivel internacional en los varios convenios suscritos por nuestro país.

Una de las instituciones jurídicas encaminadas a cumplir con el derecho de los niños a tener una familia es la de la adopción. La adopción tiene sus primeros antecedentes históricos en el Código Hammurabi, aunque su desarrollo normativo más completo en la antigüedad se remonta al *Derecho Romano* que reconocía las figuras de la *adrogatio* y de la *adoptio*¹. En la *Edad Media* y hasta la Revolución Francesa, la adopción no tuvo una trascendencia significativa y se utilizó fundamentalmente para evitar la pérdida de los títulos de nobleza de las familias aristócratas². Posteriormente y hasta nuestros días, se ha determinado que la adopción no es un privilegio de una persona adoptante sino un medio de protección a los menores sin hogar. Aquí, la doctrina identifica este momento histórico de la adopción en los siguientes términos:

*“Pero la resurrección de la institución se debió precisamente a un rotundo cambio de concepción, al pasar de ser un mecanismo para conceder hijos a unos adultos y transformarse en un modo de dar una familia a los menores que por cualquier razón carecen de ella; concepción que hoy, además de inspirar las legislaciones modernas, señala una precisa directriz para la comprensión e interpretación de la figura que, si bien reconoce el interés de los mayores de tener un hijo que permita desarrollar la conducta instintiva de perpetuarse en el tiempo y brindar afecto y protección al individuo débil, está esencialmente encaminada a proteger una población vulnerable. Si a esto se suma el principio cardinal de prevalencia de los derechos de los niños, reconocido por las más importantes convenciones internacionales y las constituciones de los Estados, la adopción se convierte en una sana fórmula de cooperación social”*³.

De esta manera, la adopción se ha entendido en nuestro contexto social y jurídico colombiano como una medida de protección al menor, lo cual implica una interpretación adecuada de la formulación legal de esta figura en nuestra estructura normativa constitucional:

*“El reciente Código de la Infancia y la Adolescencia conserva, en general, la figura de la adopción que traía el Código del Menor, pero procurando mejorar la integración a la familia extendió el parentesco en todos los grados y líneas y clases, de modo que a partir de esta norma el hijo pasa a ser integrante de la familia, equiparable al hijo biológico y todas aquellas normas aplicables a los parientes se aplican a los parientes de adopción”*⁴.

La adopción es una medida de protección que pretende materializar el derecho de un menor a tener una familia y —por consiguiente— está estructurada en torno al interés superior del niño. Como la Corte Constitucional lo ha dicho, los derechos de los niños prevalecen sobre los intereses de los demás y por eso se crean mecanismos de garantía a favor de los menores⁵. En nues-

¹ Medina Pabón, J. E. (2014). *Derecho Civil: Derecho de familia. Derecho de familia*. Cuarta ed. Bogotá (Colombia): Editorial Universidad del Rosario. P. 511.

² Medina Pabón, J. E. (2014). *Derecho Civil: Derecho de familia. Derecho de familia*. Cuarta ed. Bogotá (Colombia): Editorial Universidad del Rosario. P. 513.

³ Medina Pabón, Juan Enrique (2014). *Derecho Civil: Derecho de familia. Derecho de familia*. Cuarta ed. Bogotá (Colombia): Editorial Universidad del Rosario. P. 515.

⁴ Medina Pabón, Juan Enrique (2014). *Derecho Civil: Derecho de familia. Derecho de familia*. Cuarta ed. Bogotá (Colombia): Editorial Universidad del Rosario. P. 515.

⁵ Constitucional, C. Sentencia C-093 de 2001. Magistrado Ponente: Doctor Alejandro Martínez Caballero.

tro contexto social y ordenamiento jurídico interno, el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia consagra la obligación de prodigar una especial protección a aquellos grupos sociales cuya debilidad sea manifiesta. En este punto, el grupo de especial protección constitucional que se destaca es el constituido por los niños, pues —como lo ha dicho la misma Corte Constitucional— sus derechos son prevalentes en relación con los otorgados a los demás grupos sociales⁶.

De acuerdo con lo anterior, la Constitución Política, en su artículo 44, dispone que los derechos de los niños deben prevalecer sobre los derechos de los demás. Así, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que los niños tienen el estatus de *sujetos de protección constitucional reforzada*, condición que se hace manifiesta por el carácter *superior y prevaleciente* de sus derechos, cuya satisfacción se constituye en el objetivo primario e imperioso de toda actuación del Estado⁷.

El Código de la Infancia y Adolescencia contempla varias disposiciones que recogen como criterio de interpretación la prevalencia de los derechos de los niños. Los artículos 5° y 6° definen la naturaleza de las normas que contiene el estatuto del menor y las reglas de interpretación y aplicación respectivamente. Y el artículo 8° define el interés superior de los niños como “el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos los derechos humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes”⁸.

De esta manera, el marco normativo de la adopción como medida de protección de los derechos de los niños se constituye por: (i) la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, aprobada por el Estado colombiano mediante la Ley 12 de 1991; (ii) el Convenio relativo a la Protección del Niño y a la cooperación en materia de Adopción Internacional, acogido en La Haya durante la 17 sesión de la Conferencia de Derecho Internacional Privado, y adoptado por Colombia mediante la Ley 265 de 1996; (iii) el Convenio de La Haya suscrito el 5 de octubre de 1961, aprobado mediante la Ley 455 del 4 de agosto de 1998; y (iv) los artículos 1°, 2°, 8°, 9°, 20-1, 22, 53-5, 61 a 78, 107, 108, 123 a 127 del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), que regulan lo relacionado con el programa de adopciones a favor de la protección de los niños:

“(…) una medida de protección a través de la cual, bajo la suprema vigilancia del Estado, se establece de manera irrevocable, la relación paterno filial entre personas que no la tienen por naturaleza”. (Artículo 61 de la Ley 1098 de 2006).

De acuerdo con lo anterior, resulta claro que los derechos de los menores y el principio constitucional, convencional e internacional del interés superior del menor, no solamente se encuentran ampliamente reconocidos sino que también imponen una obligación al Estado de aplicar las normas que reconocen la prevalencia de los derechos de los menores frente a los intereses de otros grupos sociales con el fin de lograr el desarrollo armónico e integral de los niños en Colombia.

1. La adopción no es un derecho sino una medida de protección de los niños

La adopción es una medida de protección que pretende materializar el derecho de un menor a tener una familia y —por consiguiente— está estructurada en torno al interés superior del niño. Como la Corte Constitucional lo ha dicho, los derechos de los niños prevalecen sobre los intereses de los demás y por eso se crean mecanismos de garantía a favor de los menores⁹. Por lo tanto, no se puede afirmar que este mecanismo sea por sí mismo un derecho constitucional y legalmente protegido en cabeza de los adoptantes; todo lo contrario, la adopción como medida constituye a los adoptantes como responsables en el cumplimiento de sus deberes y en la realización efectiva del derecho de un niño a tener una familia y a no ser separado de esta.

Por lo tanto, la adopción es un mecanismo jurídico que se desarrolla con la suprema vigilancia del Estado y cuya exclusiva finalidad es garantizar los derechos humanos de los niños en abandono. De este modo, las personas adultas no tienen un derecho a adoptar sino un deber potencial de proveer un hogar estable a un niño sin hogar para que pueda desarrollarse de una manera integral. Al respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado diciendo que:

“25- *Todo esto es entonces suficiente para concluir que no existe un derecho constitucional a adoptar. Los potenciales padres tienen una legítima expectativa de libre y responsablemente consolidar una relación paterno-filial que no gozan por naturaleza, pero en manera alguna pueden reclamar que la ley regule la adopción con los mismos criterios que el ordenamiento establece para la formación de una familia biológica, pues se trata de fenómenos distintos. Por ello la Corte concluye que el establecimiento de requisitos para adoptar no restringe el derecho a formar una familia como se plantea tácitamente en la demanda, sencillamente porque de esta no es predicable un ‘derecho constitucional a adoptar’. En consecuencia, la disposición acusada no limita ningún derecho constitucional, y por este aspecto no será aplicable entonces un juicio estricto de igualdad*”¹⁰.

Es decir, es el Estado como garante de los derechos del niño que no tiene una familia quien puede configurar los requisitos y las exigencias para dar en adopción a ese niño, de manera que excluya la posibilidad de cualquier riesgo para su bienestar y materialice su desarrollo integral armónico.

Hasta ahora en Colombia, la regulación normativa vigente ha considerado que esos derechos del menor en condición de adoptabilidad se garantizan en el marco de una familia constituida por una pareja heterosexual, hombre y mujer unidos entre sí por matrimonio o en unión marital de hecho. Sin duda, dicho planteamiento parte de la noción tradicional de la familia nuclear, consagrada en el mismo artículo 42 de la Constitución:

“La familia es la primera institución social, que concilia las exigencias de la naturaleza con los imperativos de la razón social. La familia es anterior a la sociedad y al Estado, entidades que están instituidas en primer lugar para servir al bienestar de la fami-

⁶ Constitucional, C. Sentencia T-260 de 2012. Magistrado Ponente: Doctor Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷ Constitucional, C. Sentencia T-260 de 2012. Magistrado Ponente: Doctor Humberto Antonio Sierra Porto.

⁸ Constitucional, C. Sentencia T-580A de 2011. Magistrado Ponente: Doctor Mauricio González Cuervo.

⁹ Constitucional, C. Sentencia C-093 de 2001. Magistrado Ponente: Doctor Alejandro Martínez Caballero.

¹⁰ Constitucional, C. Sentencia C-093 de 2001. Magistrado Ponente: Doctor Alejandro Martínez Caballero.

lia, del cual dependen las condiciones de la sociedad y del Estado. Nadie puede reemplazar a los padres en el cumplimiento del primer deber ante los hijos, deber que dicta antes el amor que la obligación”¹¹.

Frente a esa respuesta del Estado colombiano, se plantean interrogantes acerca de la posibilidad de ampliar la adopción para permitir que parejas del mismo sexo adquieran la calidad de adoptantes. Esto se dice teniendo en cuenta que la estructura de familia se ha ido transformando y que han surgido nuevos tipos de familia.

Teniendo en cuenta que como lo hemos repetido a lo largo de esta exposición, la adopción es una medida de protección y de restablecimiento de los derechos de un niño, la posibilidad de adopción por parte de parejas del mismo sexo debe responder a esta pregunta:

1. ¿Se garantizaría efectivamente el desarrollo integral y armónico del niño adoptado?

Al respecto se han presentado muchos estudios internacionales que difieren en sus conclusiones. Durante la última década del siglo XX y la primera del presente, se han escrito centenares de artículos al respecto. Una gran cantidad de autores, médicos pediatras, psiquiatras, trabajadores sociales sostienen que no hay mayores diferencias en el desarrollo intelectual, afectivo, social y de identidad sexual en los niños criados por parejas homoparentales que aquellos criados por parejas heterosexuales. Entre ellos, la Academia Americana de Pediatría, la Academia Americana de Psiquiatría de Niños y Adolescentes, D. Brodzinsky; Tornello, Farr y Patterson; Patterson, C.J.

A su vez, estas conclusiones han sido refutadas por estudios que las descalifican por distintas razones:

a) Muestras pequeñas

“Es muy poco lo que sabemos sobre los efectos de la crianza por padres del mismo sexo. ... No hay estudios rigurosos a gran escala sobre el efecto de matrimonios de personas del mismo sexo en el hijo de la pareja.” Professor Don Browning, University of Chicago, *New York Times*¹². (Dennis Prager, 2004).

b) Metodología pobre

Conforme al doctor Steven L. Nock, profesor de la Facultad de Sociología de la Universidad de Virginia *“Cada estudio sobre matrimonios del mismo sexo contuvo al menos un error fatal (...) ni siquiera un estudio fue realizado de acuerdo a estándares generalmente aceptados de la investigación científica”*¹³.

Para David Demo y Martha Cox, en su artículo publicado en 2000 en el *Journal of Marriage and Family*, *“Los estudios sobre crianza por padres del mismo sexo están plagados con limitaciones persistentes (...) Así que no podemos confiar en lo concerniente a la generalidad de muchos de los hallazgos”*¹⁴.

El investigador pro gay S. Golombok pone en evidencia las limitaciones de esas investigaciones y de su propio estudio a continuación:

*“Los voluntarios fueron obtenidos por medio de revistas y asociaciones gay y de un solo padre. Obviamente esto no constituye ejemplos aleatorios y no es posible saber que sesgos están involucrados en el método de selección de la muestra”*¹⁵.

Otro grupo de investigadores revisó 14 estudios sobre crianza por padres homosexuales; el hallazgo más impresionante de su investigación fue que:

*“Todos los estudios carecían de validez externa. La conclusión de que no hay diferencias significativas entre los niños criados por madres lesbianas y madres heterosexuales no es apoyada por la base de datos publicada”*¹⁶.

c) Errores fatales

El estudio de Robert Lerner Ph.D. y Althea Nagai Ph.D. *“No Basis: What the Studies Don't Tell Us About Same-Sex Parenting”*¹⁷ que evalúa 49 estudios empíricos sobre la paternidad homosexual y encuentra en todos ellos falencias metodológicas como:

1. Confusos modelos de investigación e hipótesis no claras.
2. Equivocada comparación de grupos.
3. Formas de medición poco fiables o autoconstruidas.
4. Muestras no aleatorias.
5. Muestras muy pequeñas para obtener significativos resultados.
6. Inexistencia o inadecuado análisis estadístico.

d) No hay seguimiento a largo plazo

Para el profesor Thomas Frame, la crianza por padres del mismo sexo es un fenómeno reciente. Aún no se tiene experiencia ni se han probado todos los aspectos que son relevantes para el cuidado y la crianza de los niños¹⁸.

e) Evidencia deficiente

i) En el 2005 la Asociación Americana de Psicología (APA) respaldó la crianza por padres del mismo sexo, diciendo:

“A la fecha la evidencia sugiere que el ambiente en el hogar provisto por parejas lesbianas y gay es similar a la provista por padres heterosexuales para apoyar y permitir el desarrollo psicológico de los niños”.

En el 2013, el profesor Loren Marks, de la Universidad Estatal de Luisiana, examinó la “evidencia” citada por la APA para respaldar oficialmente la crianza por padres del mismo sexo. Marks investigó 59 estudios usados por la APA y encontró que eran estudios de una

¹¹ Constitucional, C. Sentencia T-278 de 1994. Magistrado Ponente: Doctor Hernando Herrera Vergara.

¹² Citado por: Prager, Dennis. “Same Sex Marriage: good for gays, bad for Children”. *Townhall*, mayo 4 2004.

¹³ Steven L. Nock, Ph. D. Profesor de Sociología de la Universidad de Virginia, marzo 2001. Citado por: Prager, Dennis. “Same Sex Marriage: good for gays, bad for Children.” *Townhall*, mayo 4 2004.

¹⁴ Demo, David. H., & Cox, M. J. (2000). Families with young children: A review of research in the 1990s. *Journal of Marriage and Family*, 62(4), p. 889.

¹⁵ Golombok, S., Spencer, A., & Rutter, M. (1983). Children in lesbian and single-parent households: Psychosexual and psychiatric appraisal. *Journal of Child Psychology and psychiatry*, 24(4), p. 569.

¹⁶ Belcastro, P. A., Gramlich, T., Nicholson, T., Price, J., & Wilson, R. (1994). A review of data based studies addressing the affects of homosexual parenting on children's sexual and social functioning. *Journal of divorce & remarriage*, 20(1-2), p. 105-106.

¹⁷ Lerner, R., & Nagai, A. K. (2001). *No Basis: What the studies don't tell us about same-sex parenting*. Washington, DC: Marriage Law Project. p. 2. <http://www.emaso.com/links/REF-Books/REF.6-D.pdf>.

¹⁸ Frame, T. R. (2008). *Children on demand: The ethics of defying nature*. University of New South Wales UNSW Press, Australia. p. 219.

calidad tan pobre que afirmaciones tan seguras como las hechas por APA no estaban justificadas¹⁹.

ii) William Meezan y Jonatan Rauch hicieron eco en muchas de las preocupaciones de Lerner y Nagai, resaltando un gran número de defectos en los estudios que supuestamente muestran que no hay diferencias significativas en niños de familias del mismo sexo. Esto incluye las pequeñas muestras utilizadas y la falta de comparaciones apropiadas entre grupos. Los participantes fueron predominantemente de contextos adinerados y educación alta, así que no hubo una verdadera representación de todo lo ancho de la población de padres del mismo sexo. Hubo problemas estadísticos y de medida y una gran diferencia entre los datos disponibles para parejas hombre-hombre y parejas lesbianas²⁰.

iii) La socióloga británica Patricia Morgan revisó 144 trabajos académicos sobre crianza por padres homosexuales²¹. Estos estudios tuvieron muchas deficiencias incluyendo:

1. Diseño pobre del estudio y falla al no usar pruebas estadísticas apropiadas.

2. Falla al medir inapropiadamente variables relevantes y falla en el control de variables externas.

3. Muchos estudios son poco más que anecdóticos. Dice Morgan “(...) *mientras las anécdotas permiten tener conclusiones ilustradas traídas desde investigaciones bien realizadas, en sí no prueban nada. Es asombroso cómo la colección de anécdotas es exceptuada por cuerpos públicos e instituciones académicas e investigativas, que reirían inmediatamente al ver el uso de un material similar como ‘evidencia’.*”

4. Pequeñas muestras en algunos estudios con la participación de tan solo varias docenas de individuos.

5. Selección inapropiada de muestras. En la mayoría de los casos los voluntarios fueron reclutados por medio de publicidad en periódicos para la comunidad homosexual y estos conocían de antemano el propósito de la investigación. Esto lleva a un estudio donde los participantes tienen interés en el resultado, contrario a una muestra aleatoria. Esto es difícilmente una buena técnica de investigación.

6. Técnicas inapropiadas de medida. La mayoría usó simples reportes realizados por los propios padres. Esto no es una base para un estudio con un objetivo neutral, así como es poco probable que los homosexuales digan que son malos padres. De igual manera, es poco probable que un niño creciendo en un hogar con padres del mismo sexo vaya a criticar a sus padres. Los autorreportajes no son una base para un estudio con un objetivo neutral.

7. Incluso algunos de los mejores estudios dieron conclusiones que estaban mucho más cualificadas y matizadas que lo que la prensa los reportó. Los estudios ofrecieron un mensaje mezclado y hacían un llamado a más investigaciones. Además en algunos de los estudios se confesaba que la comunidad homosexual no

querría que estos fueron ampliamente divulgados, tales como los encontrados por Stacey y Biblarz.

iv) La investigación de Mark Regnerus, “New Family Structures Study”, publicada en 2012 por la Universidad de Texas en Austin, que afirma que los niños que crecen en hogares en los que al menos uno de los adultos es homosexual se ven perjudicados en su desarrollo personal²².

En su estudio, se encontró que **Sí hay diferencias** entre hijos de hogares heterosexuales no modificados (IBF) y los del resto de las familias. Las principales diferencias se observan entre las familias IBF y las de madres lesbianas (LM), son las siguientes:

- Requirieron mayor ayuda estatal en la infancia.
- Requirieron mayor ayuda estatal actualmente.
- Presentan menores tasas de empleo y de empleo tiempo completo.
- Participan menos en las elecciones.
- Perciben menores logros educativos.
- Tuvieron alguna forma de acoso sexual por padres o adultos.
- Alguna vez fueron forzados a tener sexo contra su voluntad.
- Tienen una percepción negativa sobre la influencia de su familia de origen.
- Reportan problemas en su actual relación de pareja.
- Tienen una mayor incidencia de consumo de marihuana y tabaco.
- Tienen una mayor frecuencia de arrestos y conflictos con la ley.
- Las mujeres han tenido un mayor número de parejas sexuales.

A pesar de las críticas que recibió este estudio por haber sido parcialmente financiado por organizaciones de carácter conservador, mereció una defensa por un grupo de científicos sociales como Michael Emerson, Christian Smith, Rodney Stark, W. Bradford Wilcox y Bradley Wright que afirmaron: “*No creemos que [el estudio de Regnerus y otros] decidan definitivamente el continuado debate nacional sobre la homoparentalidad, el matrimonio homosexual y el bienestar de los niños. De hecho, la investigación sobre la homoparentalidad basada en muestras representativas a nivel nacional está todavía en su infancia* (resaltado nuestro)”.

2. No hay estudios en Colombia sobre los efectos de la adopción por parejas del mismo sexo en el desarrollo de un niño.

Recientemente en el “Concepto de carácter científico relacionado con los efectos que para el desarrollo integral de una niña, un niño o un adolescente podría tener el hecho de ser adoptado por una pareja del mismo sexo” allegado el 24 de octubre de 2014, por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a la Corte Constitucional se afirma que “*al analizar la problemática desde el punto de vista psicosocial, la disponibili-*

¹⁹ Marks, L. (2012). Same-sex parenting and children's outcomes: A closer examination of the American Psychological Association's brief on lesbian and gay parenting. *Social Science Research*, 41(4), 735-751.

²⁰ Meezan, W., & Rauch, J. (2005). Gay marriage, same-sex parenting, and America's children. *The Future of Children*, 15(2), 97-113.

²¹ Morgan, P. (2002). Children as trophies? Examining the evidence on same-sex parenting. The Christian Institute, Newcastle upon Tyne, United Kingdom: The Christian Institute.

²² Regnerus, M. (2012). How different are the adult children of parents who have same-sex relationships? Findings from the New Family Structures Study. *Social Science Research*, 41(4), 752-770.

dad de documentos en nuestro país se reduce y mucho más cuando se propende por encontrar investigaciones de rigor científico que sitúen las intervenciones tanto para los niños, niñas y adolescentes como las dirigidas a los futuros padres adoptantes” (página 1), y más adelante hace la siguiente aseveración “actualmente, para Colombia, no existen suficientes estudios o investigaciones que permitan evidenciar las posibles implicaciones que tiene para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes el hecho de crecer en familias adoptivas homoparentales” (página 28).

Esto quiere decir que los estudios presentados en Colombia se han realizado en otros países, con contextos sociológicos y culturales muy diferentes y además con resultados ambiguos que no pueden ser generalizados.

3. La duda se debe resolver en favor del niño.

El interés superior del niño genera la obligación del Estado de conjurar cualquier posibilidad de riesgo frente al menor. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, existen dudas más que razonables sobre las consecuencias que generaría la adopción por parte de parejas del mismo sexo. El Estado y la sociedad son responsables de proteger a los niños frente a una duda razonablemente fundada sobre las afectaciones negativas en el desarrollo integral del menor. El potencial daño a su desarrollo implicaría una violación de sus derechos constitucional y convencionalmente protegidos.

Sin embargo, frente a esta serie de hipótesis contradictorias sobre los efectos en el desarrollo del menor que es adoptado por una pareja del mismo sexo, se levanta con claridad la posición reconocida de manera contundente por la psicología y las ciencias sociales del irrefutable beneficio para el desarrollo integral del menor, de la presencia permanente y estable de padre y madre.

“Estudios muestran la poderosa influencia del amor de un padre en los niños y adolescente en su desarrollo social, emocional y cognitivo (...) El amor del padre está implicado de la misma manera que el amor de la madre en el bienestar y salud de los niños”²³.

“La inclusión del padre es de una naturaleza diferente a la de la madre (...) Los padres gastan más tiempo jugando con los niños, se involucran en más actividades relacionadas con el tacto y el estímulo (...) actividades más recreacionales tales como caminatas, salidas y charlas privadas cuando está en la escuela secundaria. Los padres juegan un importante rol tanto para niñas como niños actuando como profesores, disciplinadores y modelos por seguir. Les enseñan a los niños las habilidades que deben conocer para sobrevivir en la vida y aprender en la escuela. El tiempo que los padres invierten con sus hijos está asociado con la mejora del desempeño académico, los niños que perciben que sus padres los motivan y están involucrados tienen mejor resultados en exámenes de admisión en universidades, alcanzan un nivel económico más alto y logros educativos, muestran menos comportamientos delictivos y poseen un mejor bienestar psicológico”²⁴.

“Entre las hijas, la falta de un padre fue fuertemente asociada con un riesgo elevado de actividad sexual temprana y embarazo adolescente”²⁵.

“Estudios a través de varias culturas muestran la importancia de los padres en el desarrollo sexual de las niñas. Niñas sin padres muestran un interés sexual precoz, desprecio hacia la masculinidad y dificultad para mantener una relación emocional y sexual con un hombre”²⁶.

El antropólogo Bronislaw Malinowski reconoció esta verdad en 1962, afirmando:

La reglas morales y legales más importantes en lo que concierne al lado psicológico del parentesco es que ningún niño debe ser traído al mundo sin un hombre y una mujer, eso es todo (...) Creo que esta generalización apunta a una ley lógica social universal. Tal vez haya variaciones culturales, pero aún con todas las variantes tiene validez la regla de que el padre es indispensable para el estatus sociológico del niño así como de su madre, que el grupo formado por una mujer y su descendencia está sociológicamente incompleto”²⁷.

Los niños necesitan a ambos padres juntos para un desarrollo óptimo

“La evidencia de las ciencias sociales y médicas es abrumadora indicando que el mejor ambiente para la crianza de un niño es con su madre y padre biológicos juntos. No existe algo como ‘crianza por parte del padre’. Existe la ‘crianza por el padre y la madre’ y hay ‘paternidad’ y los niños necesitan ambas”²⁸.

Las pruebas aportadas por las ciencias sociales apoyan la idea que la crianza por padres de diferentes sexos es importante para el desarrollo humano y que la contribución de los padres a la crianza de los niños es única e irremplazable “(...) Debemos repudiar la noción popular que “las “mamis” pueden ser buenos “papis” así como debemos repudiar la noción popular de que “los “papis” pueden ser buenas “mamis”. Los dos sexos son diferente en su núcleo y cada uno es necesario cultural y biológicamente para el óptimo desarrollo del ser humano”²⁹.

“La influencia longitudinal de la madre parece descansar en su funcionamiento como refugio seguro y una base segura desde donde explorar. En contraste, la influencia formativa del padre fue hallada en su función como una compañía de apoyo, sensitiva, y gentil que rete durante la exploración “allá afuera”³⁰.

²⁵ Ellis, B. J., Bates, J. E., Dodge, K. A., Fergusson, D. M., John Horwood, L., Pettit, G. S., & Woodward, L. (2003). Does father absence place daughters at special risk for early sexual activity and teenage pregnancy? *Child development*, 74(3), p. 801-821.

²⁶ Draper, P. and Harpending, H. (1982). Father absence and reproductive strategy: an ever illusionary perspective. *Journal of Anthropological Research* 38(3), p. 255 -273.

²⁷ Malinowski, B. (1963). *Sex, culture, and myth*. London: Rupert Hart-Davis.

²⁸ Anderson, R. T. (2013). Marriage: What It Is, Why It Matters, and the Consequences of Redefining It. *Heritage Foundation Background*, (2775). <http://rozmcallister.com/OhioFamilyRights/Newsletters/heritage%20foundation%20on%20marriage.pdf>

²⁹ Popenoe, D. (1996). *Life without father: Compelling new evidence that fatherhood and marriage are indispensable for the good of children and society*. Simon and Schuster. (Rutgers University Sociologist).

³⁰ Grossmann, K., Grossmann, K. E., Fremmer-Bombik, E., Kindler, H., Scheuerer-Engelsch, H., & Zimmermann, P. (2002). The uniqueness of the child-father attachment relationship: Fathers' sensitive and challenging play as a pivotal variable in a 16-year longitudinal study. *Social development*, 11(3), 301-337. University of Regensburg, Germany. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9507.00202/full>.

²³ Rohner, R. P., & Veneziano, R. A. (2001). The importance of father love: History and contemporary evidence. *Review of general psychology*, 5(4), p. 382-405.

²⁴ Coleman, W. L., & Garfield, C. (2004). Fathers and pediatricians: enhancing men's roles in the care and development of their children. *Pediatrics*, 113(5), p. 1406-1411. <http://pediatrics.aappublications.org/content/113/5/1406.full.pdf+html>.

Un estudio reciente de niños concebidos por medio de la donación de esperma encontró lo siguiente: “Los hijos de donantes son significativamente más propensos a luchar con resultados negativos serios tales como delincuencia, abusos de sustancias, depresión e incluso al controlar factores socioeconómicos que los niños criados por sus padres biológicos”³¹.

El Pediatra Kyle D. Pruett discute cómo el género del padre y el género de la madre juegan un rol en el desarrollo del niño a través de la infancia temprana y la adolescencia en su investigación “El Rol del Padre”.

*“El género masculino del padre emerge como un atributo central en la relación con su hijo en el umbral de la adolescencia (...) Mientras que la feminidad de la madre también asume una “nueva prominencia en especial para los preadolescentes”*³².

4. La adopción a favor de una pareja conformada entre un hombre y una mujer garantiza el orden constitucional.

La adopción a favor de una pareja conformada entre un hombre y una mujer garantiza el orden constitucional y no configura una discriminación para aquellas personas que conforman otro tipo de pareja diferente a la heterosexual por las siguientes razones:

a) La adopción no es un derecho.

Según el marco jurídico internacional y nacional, en Colombia no existe el derecho de adoptar por parte de las personas adultas y –por ende– no existe un derecho que sea discriminado a ninguna persona en relación con la posibilidad de adoptar. En efecto, nadie tiene un derecho a adoptar, sino un deber potencial de proveer frente a un niño abandonado todas las garantías constitucionales en su desarrollo integral dentro de una familia. Como se observó, la Corte Constitucional dijo que:

*“25- Todo esto es entonces suficiente para concluir que no existe un derecho constitucional a adoptar (...)”*³³.

Por lo tanto, se puede evidenciar que la adopción no es un derecho sino una medida de protección que materializa el derecho de los niños a tener una familia y que el Estado debe regular con base en un estándar garantista de los derechos de los menores.

b) No hay equivalencia constitucional entre las parejas heterosexuales y las homosexuales.

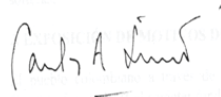
La misma Corte Constitucional determinó que no es igual una pareja heterosexual que una homosexual, cuando fijó el alcance de la institución contractual que permitió formalizar el vínculo de las parejas homosexuales; en efecto, en la Sentencia C-577 de 2011 advirtió la Corte que:

“(...) no se puede olvidar que, ya desde la Sentencia C-075 de 2007, la Corporación, con apoyo en la Sentencia C-098 de 1996, puso de presente la existencia de ‘diferencias entre las parejas heterosexuales y las parejas homosexuales’ y añadió que, como consecuencia de esas diferencias, no hay ‘un imperativo constitucional de dar tratamiento igual a unas y otras’, corres-

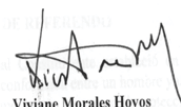
*pondiéndole al legislador ‘definir las medidas necesarias para atender los requerimientos de protección de los distintos grupos sociales y avanzar gradualmente en la protección de quienes se encuentren en situación de marginamiento’”*³⁴.

Por ello, respetando el carácter fundamental de la familia conformada entre un hombre y una mujer (artículo 42 de la C. P.) y la primacía del interés supremo del menor como sujeto de especial protección constitucional (artículo 44 de la C. P.), la reforma constitucional propuesta a través del presente referendo pretende consagrar la procedencia de la adopción únicamente a favor de la pareja conformada entre un hombre y una mujer.

De los Honorables Senadores,



Carlos Alonso Lucio López
Vocero
Comité Promotor del Referendo
CC. 79.159.713 de Bogotá



Viviane Morales Hoyos
Senadora de la República
Integrante del Comité Promotor
CC. 51.637.897 de Bogotá

3. PROPUESTA DE REFERENDO

por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un Proyecto de Reforma Constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer.

Artículo 1º. Convocatoria. Convócase al pueblo colombiano para que en desarrollo de lo previsto en los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante referendo, decida si aprueba el siguiente proyecto de acto legislativo.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

EL PUEBLO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 44 de la Constitución Política tendrá un párrafo adicional que quedará así:

Parágrafo. La adopción es una medida de protección del niño que busca garantizarle el derecho a tener una familia constituida por una pareja heterosexual en los términos explícitos del artículo 42 de esta Constitución, es decir, por un hombre y una mujer unidos entre sí en matrimonio o unión marital de hecho, con el cumplimiento de los demás requisitos establecidos en la ley.

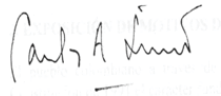
Aprueba usted el anterior párrafo

Sí: ()

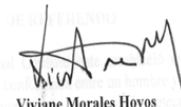
No: ()

Voto en Blanco: ()

De los Honorables Senadores,



Carlos Alonso Lucio López
Vocero
Comité Promotor del Referendo
CC. 79.159.713 de Bogotá



Viviane Morales Hoyos
Senadora de la República
Integrante del Comité Promotor
CC. 51.637.897 de Bogotá

³¹ Marquardt, E., Glenn, N. D., & Clark, K. (2010). *My Daddy's Name is Donor: A New Study of Young Adults Conceived Through Sperm Donation*. Institute for American Values.

³² Pruett, K. D. (1998). Role of the father. *Pediatrics*, 102(5) (Supplement E1), 1253-1261.

³³ Constitucional, C. Sentencia C-093 de 2001. Magistrado Ponente: Doctor Alejandro Martínez Caballero.

³⁴ Constitucional, C. Sentencia C-577 de 2011. Magistrado Ponente: Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, R. T. (2013). Marriage: What It Is, Why It Matters, and the Consequences of Redefining It. *Heritage Foundation Backgrounder*, (2775). <http://rozmcallister.com/OhioFamilyRights/Newsletters/hertia-ge%20foundation%20on%20marriage.pdf>
- Belcastro, P. A., Gramlich, T., Nicholson, T., Price, J., & Wilson, R. (1994). A review of data based studies addressing the affects of homosexual parenting on children's sexual and social functioning. *Journal of divorce & remarriage*, 20(1-2).
- Coleman, W. L., & Garfield, C. (2004). Fathers and pediatricians: enhancing men's roles in the care and development of their children. *Pediatrics*, 113(5), p. 1406-1411. <http://pediatrics.aappublications.org/content/113/5/1406.full.pdf+html>
- Constitucional, C. Sentencia C-093 de 2001. Magistrado Ponente: Doctor Alejandro Martínez Caballero.
- Constitucional, C. Sentencia C-577 de 2011. Magistrado Ponente: Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Constitucional, C. Sentencia T-278 de 1994. Magistrado Ponente: Doctor Hernando Herrera Vergara.
- Constitucional, C. Sentencia T-580A de 2011. Magistrado Ponente: Doctor Mauricio González Cuervo.
- Constitucional, C. Sentencia T-260 de 2012. Magistrado Ponente: Doctor Humberto Antonio Sierra Porto.
- Demo, David. H., & Cox, M. J. (2000). Families with young children: A review of research in the 1990s. *Journal of Marriage and Family*, 62(4).
- Draper, P. and Harpending, H. (1982). Father absence and reproductive strategy: an ever illusionary perspective. *Journal of Anthropological Research* 38(3).
- Ellis, B. J., Bates, J. E., Dodge, K. A., Fergusson, D. M., John Horwood, L., Pettit, G. S., & Woodward, L. (2003). Does father absence place daughters at special risk for early sexual activity and teenage pregnancy? *Child development*, 74(3).
- Frame, T. R. (2008). *Children on demand: The ethics of defying nature*. University of New South Wales UNSW Press, Australia.
- Golombok, S., Spencer, A., & Rutter, M. (1983). Children in lesbian and single-parent households: Psychosexual and psychiatric appraisal. *Journal of Child Psychology and psychiatry*, 24(4).
- Grossmann, K., Grossmann, K. E., Fremmer-Bombik, E., Kindler, H., Scheuerer-Engelisch, H., & Zimmermann, P. (2002). The uniqueness of the child-father attachment relationship: Fathers' sensitive and challenging play as a pivotal variable in a 16-year longitudinal study. *Social development*, 11(3), 301-337. University of Regensburg, Germany. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9507.00202/full>
- Lerner, R., & Nagai, A. K. (2001). *No Basis: What the studies don't tell us about same-sex parenting*. Washington, DC: Marriage Law Project. p. 2. <http://www.emaso.com/links/REF-Books/REF.6-D.pdf>
- Malinowski, B. (1963). *Sex, culture, and myth*. London: Rupert Hart-Davis.
- Marks, L. (2012). Same-sex parenting and children's outcomes: A closer examination of the American Psychological Association's brief on lesbian and gay parenting. *Social Science Research*, 41(4).
- Marquardt, E., Glenn, N. D., & Clark, K. (2010). *My Daddy's Name is Donor: A New Study of Young Adults Conceived Through Sperm Donation*. Institute for American Values.
- Medina Pabón, J. E. (2014). *Derecho Civil: Derecho de familia. Derecho de familia*. Cuarta ed. Bogotá (Colombia): Editorial Universidad del Rosario.
- Meezan, W., & Rauch, J. (2005). Gay marriage, same-sex parenting, and America's children. *The Future of Children*, 15(2).
- Morgan, P. (2002). Children as trophies? Examining the evidence on same-sex parenting. The Christian Institute, Newcastle upon Tyne, United Kingdom: The Christian Institute.
- Organización de las Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos del Niño. Artículos 3.1, 20 y 21.
- Popenoe, D. (1996). *Life without father: Compelling new evidence that fatherhood and marriage are indispensable for the good of children and society*. Simon and Schuster. (Rutgers University Sociologist).
- Prager, Dennis. "Same Sex Marriage: good for gays, bad for Children." *Townhall*, mayo 4 2004.
- Pruett, K. D. (1998). Role of the father. *Pediatrics*, 102(5) (Supplement E1).
- Regnerus, M. (2012). How different are the adult children of parents who have same-sex relationships? Findings from the New Family Structures Study. *Social Science Research*, 41(4).
- Rohner, R. P., & Veneziano, R. A. (2001). The importance of father love: History and contemporary evidence. *Review of general Psychology*, 5(4).
- Steven L. Nock, Ph. D. Profesor de Sociología de la Universidad de Virginia, marzo 2001. Citado por: Prager, Dennis. "Same Sex Marriage: good for gays, bad for Children". *Townhall*, mayo 4 2004.

REGISTRADURÍA NACIONAL
DEL ESTADO CIVIL

RESOLUCIÓN NÚMERO 5705 DE 2015

(junio 9)

por la cual se inscribe el Comité de Promotores y la Vócer de un Referendo Constitucional.

El Registrador Nacional del Estado Civil, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las que le confiere la Ley 134 de 1994, y

CONSIDERANDO:

Que la doctora **Viviane Aleyda Morales Hoyos**, identificada con cédula de ciudadanía número 51637897 expedida en Bogotá, D. C., actuando como vocera designada por el Comité de Promotores, de conformidad con lo establecido por el artículo 10 de la Ley 134 de 1994, el día 13 de febrero 2015, presentó ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, la solicitud de inscripción del Comité de Promotores para adelantar un Referendo Constitucional en el sentido de adicionar un parágrafo al artículo 44 Constitucional "Para consagrar la adopción de menores solo por parejas conformadas por hombre y mujer";

Que en la solicitud del Referendo Constitucional, se consignan como integrantes del Comité de Promotores a los siguientes ciudadanos:

NOMBRES Y APELLIDOS	CÉDULA DE CIUDADANÍA
1. VIVIANE ALEYDA MORALES HOYOS	51637897
2. EDGAR CASTAÑO DÍAZ	16260086
3. IGNA AYORA DE SUÁREZ	27497595
4. SILVIO HERNÁN BARAHONA SÁNCHEZ	19276364
5. YAMIL LEONARDO GARZÓN FONSECA	79540501

NOMBRES Y APELLIDOS	CÉDULA DE CIUDADANÍA
6. NEILA MARÍA SERRANO DE BARRAGÁN	41364379
7. JOSÉ AUGUSTO CALDERÓN DÍAZ	2908709
8. CLARA LUCÍA SANDOVAL MORENO	52090219
9. CARLOS ALONSO LUCIO LÓPEZ	79159713

Que el Censo Electoral aplicado a la fecha de la presentación de la solicitud en mención ascendía a **32.797.017** de cédulas de ciudadanía aptas para votar, y en consecuencia de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley 134 de 1994, se requieren **163.985** apoyos válidos para la inscripción de respectivo Comité Promotor;

Que conforme a los requisitos señalados en la norma citada en precedencia, mediante Radicado 032088 del 17-02-2015 los interesados manifestaron presentar ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, 48 Cajas que dicen contener 237.200 apoyos en 20.236 folios, y que una vez revisados por la Dirección de Censo Electoral, se estableció que realmente ascendían a 223.602 apoyos contenidos en 20.376 folios;

RESULTADO REVISIÓN FIRMAS, REFERENDO PARA CONSAGRAR LA ADOPCIÓN DE MENORES SOLO POR PAREJAS CONFORMADAS ENTRE HOMBRE Y MUJER							
VIVIANE MORALES HOYOS							
FECHA DE RADICADO:	17/02/2015	FECHA DE CIERRE:	05/06/2015	FECHA MÁXIMA FINALIZACIÓN	18/04/2015		
CANTIDAD DE TOMOS ANALIZADOS	204	DE	204	CANTIDAD DE FOLIOS	20.236		
CANTIDAD DE REGISTROS ANALIZADOS	223602	REGISTROS MÍNIMOS VÁLIDOS	163.985	REGISTROS VÁLIDOS	180.864		

APROBADO	
DESCRIPCIÓN	REGISTROS
OK CENSO INVESTIGACIÓN	180.864
REGISTRO DUPLICADO	7.986
FOLIO PROPUESTA DIFERENTE	-
FOLIO FOTOCOPIA	-
ENCABEZADO INCOMPLETO	527
FECHA NO CORRESPONDE	2.844
REGLÓN FOTOCOPIA	23
DATOS INCOMPLETOS	10.519
DATO ILEGIBLE	2.998
NOMBRE NO CORRESPONDE	8.908
NO CENSO BOGOTÁ, D. C. -BOGOTÁ, D. C.	-
NO EN CENSO NACIONAL	4.293
NO ANI	4.640
REGISTROS UNIPROCEDENTES	-
REGISTROS PENDIENTES POR ANALIZAR	-
TOTAL REGISTROS ANALIZADOS	223.602

Que de acuerdo con lo expuesto, es procedente aprobar la inscripción del Comité de Promotores para adelantar el Referendo Constitucional que busca la reforma del artículo 44 de la Constitución Política de Colombia en el sentido de adicionar un párrafo contentivo en los siguientes términos:

Parágrafo. “La adopción es una medida de protección del niño que busca garantizarle el derecho a tener una familia constituida por una pareja heterosexual en los términos explícitos del artículo 42 de esta Constitución, es decir, por un hombre y una mujer unidos entre sí en matrimonio o unión marital de hecho, con el cumplimiento de los demás requisitos establecidos en la ley”;

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1°. Inscribir el Comité de Promotores de la solicitud del Referendo Constitucional que busca

Que con arreglo a lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 134 de 1994, la Registraduría Nacional del Estado Civil procedió a verificar los respaldos presentados de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 1° de la Resolución número 1056 de 2004;

Que aplicada la verificación descrita en el artículo 1° de la Resolución número 1056 de 2004 y de acuerdo con los soportes que reposan en la Dirección de Censo Electoral además del informe general del proceso de la investigación del resultado de la revisión de firmas para llevar a cabo el Referendo Constitucional de “Consagrar la adopción de menores solo por parejas conformadas por hombre y mujer” radicado 104 aportado por la Coordinación de Firmas se concluye que el número de apoyos válidos obtenidos ascienden a ciento ochenta mil ochocientos sesenta y cuatro (180.864), cifra que es superior al cinco por mil del Censo Electoral exigido por la ley, el cual se describe a continuación:

la reforma del artículo 44 de la Constitución Política con el fin de “Consagrar la adopción de menores solo por parejas conformadas por hombre y mujer”, el cual está integrado por los siguientes ciudadanos:

NOMBRES Y APELLIDOS	CÉDULA DE CIUDADANÍA
1. VIVIANE ALEYDA MORALES HOYOS	51637897
2. ÉDGAR CASTOÑO DÍAZ	16260086
3. IGNA AYORA DE SUÁREZ	27497595
4. SILVIO HERNÁN BARAHONA SÁNCHEZ	19276364
5. YAMIL LEONARDO GARZÓN FONSECA	79540501
6. NEILA MARÍA SERRANO DE BARRAGÁN	41364379
7. JOSÉ AUGUSTO CALDERÓN DÍAZ	2908709
8. CLARA LUCÍA SANDOVAL MORENO	52090219
9. CARLOS ALONSO LUCIO LÓPEZ	79159713

Artículo 2°. Inscribir como Vocera del Comité Promotor a la doctora **Viviane Aleyda Morales Hoyos**, identificada con cédula de ciudadanía número 51637897 expedida en Bogotá, D. C.

Artículo 3°. La presente resolución rige a partir de la fecha de su comunicación.

Comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 9 de junio de 2015.

El Registrador Nacional del Estado Civil,

Carlos Ariel Sánchez Torres.

* * *

RESOLUCIÓN NÚMERO 15285 DE 2015

(noviembre 27)

por la cual se modifica el vocero del Comité de Promotores del Referendo Constitucional que busca la reforma del artículo 44 de la Constitución Política, con el fin de “Consagrar la adopción de menores solo por parejas conformadas por hombre y mujer”.

El Registrador Nacional del Estado Civil, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las que le confiere la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Resolución número 5705 de junio 9 de 2015, se inscribió el Comité de Promotores de la solicitud de Referendo Constitucional que busca la reforma del artículo 44 de la Constitución Política, con el fin de “Consagrar la adopción de menores solo por parejas conformadas por hombre y mujer”, que está integrado por los siguientes ciudadanos:

NOMBRES Y APELLIDOS	CÉDULA DE CIUDADANÍA
1. VIVIANE ALEYDA MORALES HOYOS	51637897
2. ÉDGAR CASTAÑO DÍAZ	16260086
3. IGNA AYORA DE SUÁREZ	27497595
4. SILVIO HERNÁN BARAHONA SÁNCHEZ	19276364
5. YAMIL LEONARDO GARZÓN FONSECA	79540501
6. NEILA MARÍA SERRANO DE BARRAGÁN	41364379
7. JOSÉ AUGUSTO CALDERÓN DÍAZ	2908709
8. CLARA LUCÍA SANDOVAL MORENO	52090219
9. CARLOS ALONSO LUCIO LÓPEZ	79159713

Que el artículo 2° de la misma resolución inscribió como Vocera del Comité de Promotores, a la doctora **Viviane Aleyda Morales Hoyos**, identificada con cédula de ciudadanía número 51637897;

Que mediante Oficio HSVM-2015-050 del 18 de noviembre de 2015, la doctora **Viviane Aleyda Morales Hoyos** remitió al Registrador Nacional del Estado Civil, doctor **Carlos Ariel Sánchez Torres**, Acta de Reunión del Comité de Promotores dentro de la cual se consideran las razones de la renuncia de la actual vocera y se nombra como nuevo vocero al doctor **Carlos Alonso Lucio López**, identificado con cédula de ciudadanía número 79159713;

Que el artículo 5° de la Ley 1757 de 2015 estableció las responsabilidades asignadas al Vocero del Comité Promotor de un referendo, entre las que se encuentran las actividades administrativas, financieras, de campaña de la iniciativa popular legislativa o normativa, así como la vocería durante el trámite del referendo, la consulta popular de origen ciudadano o de la revocatoria del mandato;

Que de acuerdo con lo expuesto, se hace procedente aprobar la modificación del Vocero del Comité de Promotores para adelantar el Referendo Constitucional que busca la reforma del artículo 44 de la Constitución Política “Consagrar la adopción de menores solo por parejas conformadas por hombre y mujer”;

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1°. Modificar el artículo 2° de la Resolución número 5705 de 2015 en el sentido de inscribir como Vocero del Comité de Promotores para adelantar el Referendo Constitucional que busca la reforma del artículo 44 de la Constitución Política “Consagrar la adopción de menores solo por parejas conformadas por hombre y mujer”, al doctor **Carlos Alonso Lucio López**, identificado con cédula de ciudadanía número 79159713.

Artículo 2°. La presente resolución rige a partir de la fecha de su comunicación.

Comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 27 de noviembre de 2015.

El Registrador Nacional del Estado Civil,

Carlos Ariel Sánchez Torres.

* * *

RESOLUCIÓN NÚMERO 4258 DE 2016

(mayo 23)

por la cual se certifica el número total de apoyos consignados, válidos, nulos y el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la propuesta de un mecanismo de participación democrática del Orden Nacional.

El Registrador Delegado en lo electoral, en uso de sus atribuciones legales y en especial las que le confiere el Decreto número 1010 de 2000, Ley 134 de 1994 y Ley Estatutaria 1757 de 2015, y

CONSIDERANDO:

Que la señora **Viviane Aleyda Morales Hoyos**, identificada con cédula de ciudadanía número 51637897, actuando como Vocera designada del Comité Promotor, conforme lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley 134 de 1994, el día diecisiete (17) de febrero de dos mil quince presentó ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, la solicitud de inscripción del Comité Promotor para adelantar un Referendo Constitucional en el sentido de modificar la Constitución Política de Colombia en el sentido de adicionar un parágrafo al artículo 44 “*Para consagrar la adopción de menores solo por parejas conformadas por hombre y mujer*”;

Que mediante Resolución número 5705 del 9 de junio de 2015, se declaró el cumplimiento del lleno de los requisitos legales y constitucionales establecidos para inscribir Referendo Constitucional que busca la reforma del artículo 44 de la Carta Política de Colombia y se reconoció como Vocera de la iniciativa a la señora Viviane Aleyda Morales Hoyos, identificada con cédula de ciudadanía número 51637897 y a los miembros del Comité Promotor:

NOMBRES Y APELLIDOS	CÉDULA DE CIUDADANÍA
1. VIVIANE ALEYDA MORALES HOYOS	51637897
2. ÉDGAR CASTAÑO DÍAZ	16260086
3. IGNA AYORA DE SUÁREZ	27497595
4. SILVIO HERNÁN BARAHONA SÁNCHEZ	19276364
5. YAMIL LEONARDO GARZÓN FONSECA	79540501
6. NEILA MARÍA SERRANO DE BARRAGÁN	41364379
7. JOSÉ AUGUSTO CALDERÓN DÍAZ	2908709
8. CLARA LUCÍA SANDOVAL MORENO	52090219
9. CARLOS ALONSO LUCIO LÓPEZ	79159713

Que mediante Resolución número 15285 del 27 de noviembre de 2015, se modificó el vocero del Comité Promotor del Referendo Constitucional que busca la reforma del artículo 44 de la Constitución Política, con el fin de “*Consagrar la adopción de menores solo por parejas conformadas por hombre y mujer*”;

Que a la solicitud del Mecanismo de Participación Democrática “*Para consagrar la adopción de menores solo por parejas conformadas por hombre y mujer*” le fue asignado el número de Radicación RCA001 de 2015;

Que mediante oficio con Radicado número 70315 del 1° de octubre de 2015, la Directora de Censo Electoral hizo entrega del formulario diseñado para la recolección de firmas para el mecanismo de participación ciudadana - Referendo Constitucional por el cual se “*Consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer*”;

Que dentro del término legal establecido, le fue entregado a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por parte del Vocero del Comité Promotor, los formularios de recolección de apoyos debidamente diligenciados, tal como consta en las Actas números 001 de fecha 29 de marzo de 2016 y 002 de fecha 31 de marzo de 2016;

Que en cumplimiento de lo establecido en el párrafo del artículo 15 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, fueron entregados los estados contables dentro del plazo contemplado y reflejan que la campaña no excedió los toques individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con la constancia expedida por el Consejo Nacional Electoral - Fondo Nacional de Financiación Política expedido el 10 de mayo de 2016;

Que una vez realizado el proceso de verificación de apoyos adelantado por la Registraduría Nacional del Estado Civil - Dirección de Censo Electoral - coordinación Grupo Firmas se encontró, tal como consta en el informe Técnico Definitivo de Verificación de Firmas número 522, que:

- El número total de respaldos consignados fue de	2.228.913
- El número total de apoyos válidos fue de	1.740.843
- El número total de apoyos nulos fue de	488.070
- El número mínimo de apoyos a recaudar según el censo electoral y la clase de iniciativa son	1.665.218

RESUELVE:

Artículo 1°. Certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para la propuesta del Mecanismo de Participación Democrática - Referendo Constitucional por el cual se “*Consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer*”, con número de Radicación RCA001 de 2015.

Artículo 2°. Notificar la presente al Vocero de la iniciativa ciudadana con Radicación RCA001 de 2015, señor **Carlos Alonso Lucio López**, identificado con cédula de ciudadanía número 79159713.

Artículo 3°. Comunicar la presente certificación a la corporación (Congreso de la República), donde se pretende llevar a cabo la iniciativa de Participación Democrática.

Artículo 4°. Contra la presente resolución no procede ningún recurso.

Comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 23 de mayo de 2016.

El Registrador Delegado en lo Electoral,

Carlos Antonio Coronel Hernández.

1. RESUMEN DEL CONTENIDO DE LA PROPUESTA Y LA INVITACIÓN A LOS EVENTUALES FIRMANTES A LEERLA ANTES DE APOYARLO.

Antes de firmar, invitamos a leer el resumen del contenido de la propuesta:

“A través de este referendo el pueblo colombiano decidirá una adición al artículo 44 de la Constitución Política para que el Estado garantice a los niños más vulnerables, aquellos que no tienen familia, a través de la adopción, el derecho a tener la mejor familia posible conformada por un hombre y una mujer que les brinden condiciones para su desarrollo integral. Esto significa que no podrán adoptar las parejas del mismo sexo, ni las personas solteras”.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA PROPUESTA DE REFERENDO

por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional por la Cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer.

El pueblo colombiano a través de la Asamblea Nacional Constituyente estableció en la Constitución de 1991 el carácter fundamental de la familia conformada entre un hombre y una mujer y la primacía del interés supremo del menor como sujeto de especial protección constitucional.

Con una estructura armónica y una dogmática garantista, la Constitución Política colombiana impone deberes al Estado de (i) velar por el desarrollo integral de la familia y de (ii) garantizar efectivamente los derechos de los niños.

De esta forma, se consagra una garantía especial y reforzada a los niños y se hace un especial énfasis en el derecho que tienen todos ellos a tener una familia y no ser separados de esta; en este sentido, la prevalencia de este derecho constitucional genera obligaciones al Estado que debe satisfacer a través de su aparato institucional, con acciones positivas y mediante la prevención de todo riesgo. Obligaciones que por demás también se encuentran consagradas a nivel internacional en los varios convenios suscritos por nuestro país.

Una de las instituciones jurídicas encaminadas a cumplir con el derecho de los niños a tener una familia es la de la adopción. La adopción tiene sus primeros antecedentes históricos en el Código Hammurabi, aunque su desarrollo normativo más completo en la antigüedad se remonta al Derecho Romano que reconocía las figuras de la *adrogatio* y de la *adoptio*¹. En la Edad Media y hasta la Revolución Francesa, la adopción no tuvo una trascendencia significativa y se utilizó fundamentalmente para evitar la pérdida de los títulos de nobleza de las familias aristócratas².

Posteriormente y hasta nuestro días, se ha determinado que la adopción no es un privilegio de una persona adoptante sino un medio de protección a los menores sin hogar. Aquí, la doctrina identifica este momento histórico de la adopción en los siguientes términos:

¹ Medina Pabón, J. E. (2014). *Derecho Civil: Derecho de familia. Derecho de familia*. Cuarta ed. Bogotá (Colombia): Editorial Universidad del Rosario. P. 511.

² Medina Pabón, J. E. (2014). *Derecho Civil: Derecho de familia. Derecho de familia*. Cuarta ed. Bogotá (Colombia): Editorial Universidad del Rosario. P. 513.

“Pero la resurrección de la institución se debió precisamente a un rotundo cambio de concepción, al pasar de ser un mecanismo para conceder hijos a unos adultos y transformarse en un modo de dar una familia a los menores que por cualquier razón carecen de ella; concepción que hoy, además de inspirar las legislaciones modernas, señala una precisa directriz para la comprensión e interpretación de la figura que, si bien reconoce el interés de los mayores de tener un hijo que permita desarrollar la conducta instintiva de perpetuarse en el tiempo y brindar afecto y protección al individuo débil, está esencialmente encaminada a proteger una población vulnerable. Si a esto se suma el principio cardinal de prevalencia de los derechos de los niños, reconocido por las más importantes convenciones internacionales y las constituciones de los Estados, la adopción se convierte en una sana fórmula de cooperación social”³.

De esta manera, la adopción se ha entendido en nuestro contexto social y jurídico colombiano como una medida de protección al menor, lo cual implica una interpretación adecuada de la formulación legal de esta figura en nuestra estructura normativa constitucional:

“El reciente Código de la Infancia y la Adolescencia conserva, en general, la figura de la adopción que traía el Código del Menor, pero procurando mejorar la integración a la familia extendió el parentesco en todos los grados y líneas y clases, de modo que a partir de esta norma el hijo pasa a ser integrante de la familia, equiparable al hijo biológico y todas aquellas normas aplicables a los parientes se aplican a los parientes de adopción”⁴.

La adopción es una medida de protección que pretende materializar el derecho de un menor a tener una familia y –por consiguiente– está estructurada en torno al interés superior del niño. Como la Corte Constitucional lo ha dicho, los derechos de los niños prevalecen sobre los intereses de los demás y por eso se crean mecanismos de garantía a favor de los menores⁵. En nuestro contexto social y ordenamiento jurídico interno, el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia consagra la obligación de prodigar una especial protección a aquellos grupos sociales cuya debilidad sea manifiesta. En este punto, el grupo de especial protección constitucional que se destaca es el constituido por los niños, pues –como lo ha dicho la misma Corte Constitucional– sus derechos son prevalentes en relación con los otorgados a los demás grupos sociales⁶.

De acuerdo con lo anterior, la Constitución Política en su artículo 44 dispone que los derechos de los niños deben prevalecer sobre los derechos de los demás. Así la jurisprudencia constitucional ha reconocido que los niños tienen el status de *sujetos de protección constitucional reforzada*, condición que se hace manifiesta por el carácter superior y prevaleciente de sus derechos,

cuya satisfacción se constituye en el objetivo primario e imperioso de toda actuación del Estado⁷.

El Código de la Infancia y Adolescencia contempla varias disposiciones que recogen como criterio de interpretación la prevalencia de los derechos de los niños. Los artículos 5° y 6° definen la naturaleza de las normas que contiene el estatuto del menor y las reglas de interpretación y aplicación respectivamente. Y el artículo 8° define el interés superior de los niños como “el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos los derechos humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes”⁸.

De esta manera, el marco normativo de la adopción como medida de protección de los derechos de los niños se constituye por: (i) la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, aprobada por el Estado colombiano mediante la Ley 12 de 1991; (ii) el Convenio relativo a la Protección del Niño y a la cooperación en materia de Adopción Internacional, acogido en La Haya durante la 17 sesión de la Conferencia de Derecho Internacional privado, y adoptado por Colombia mediante la Ley 265 de 1996; (iii) el Convenio de La Haya suscrito el 5 de octubre de 1961, aprobado mediante la Ley 455 del 4 de agosto de 1998; y (iv) los artículos 1°, 2°, 8°, 9°, 20-1, 22, 53-5, 61 a 78, 107, 108, 123 a 127 del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), que regulan lo relacionado con el programa de adopciones a favor de la protección de los niños:

“(…) una medida de protección a través de la cual, bajo la suprema vigilancia del Estado, se establece de manera irrevocable, la relación paterno filial entre personas que no la tienen por naturaleza”. (Artículo 61 de la Ley 1098 de 2006).

De acuerdo con lo anterior, resulta claro que los derechos de los menores y el principio constitucional, convencional e internacional del interés superior del menor, no solamente se encuentran ampliamente reconocidos sino que también imponen una obligación al Estado de aplicar las normas que reconocen la prevalencia de los derechos de los menores frente a los intereses de otros grupos sociales con el fin de lograr el desarrollo armónico e integral de los niños en Colombia.

1. La adopción no es un derecho sino una medida de protección de los niños

La adopción es una medida de protección que pretende materializar el derecho de un menor a tener una familia y –por consiguiente– está estructurada en torno al interés superior del niño. Como la Corte Constitucional lo ha dicho, los derechos de los niños prevalecen sobre los intereses de los demás y por eso se crean mecanismos de garantía a favor de los menores⁹. Por lo tanto, no se puede afirmar que este mecanismo sea por sí mismo un derecho constitucional y legalmente protegido en cabeza de los adoptantes; todo lo contrario, la adopción como medida constituye a los adoptantes como responsables en el cumplimiento de sus deberes y en la realización efectiva del derecho de un niño a tener una familia y a no ser separado de esta.

³ Medina Pabón, Juan Enrique (2014). *Derecho Civil: Derecho de familia. Derecho de familia*. Cuarta ed. Bogotá (Colombia): Editorial Universidad del Rosario. P. 515.

⁴ Medina Pabón, Juan Enrique (2014). *Derecho Civil: Derecho de familia. Derecho de familia*. Cuarta ed. Bogotá (Colombia): Editorial Universidad del Rosario. P. 515.

⁵ Constitucional, C. Sentencia C-093 de 2001. Magistrado Ponente: Doctor Alejandro Martínez Caballero.

⁶ Constitucional, C. Sentencia T-260 de 2012. Magistrado Ponente: Doctor Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷ Constitucional, C. Sentencia T-260 de 2012. Magistrado Ponente: Doctor Humberto Antonio Sierra Porto.

⁸ Constitucional, C. Sentencia T-580A de 2011. Magistrado Ponente: Doctor Mauricio González Cuervo.

⁹ Constitucional, C. Sentencia C-093 de 2001. Magistrado Ponente: Doctor Alejandro Martínez Caballero.

Por lo tanto, la adopción es un mecanismo jurídico que se desarrolla con la suprema vigilancia del Estado y cuya exclusiva finalidad es garantizar los derechos humanos de los niños en abandono. De este modo, las personas adultas no tienen un derecho a adoptar sino un deber potencial de proveer un hogar estable a un niño sin hogar para que pueda desarrollarse de una manera integral. Al respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado diciendo que:

“25- Todo esto es entonces suficiente para concluir que no existe un derecho constitucional a adoptar. Los potenciales padres tienen una legítima expectativa de libre y responsablemente consolidar una relación paterno-filial que no gozan por naturaleza, pero en manera alguna pueden reclamar que la ley regule la adopción con los mismos criterios que el ordenamiento establece para la formación de una familia biológica, pues se trata de fenómenos distintos. Por ello la Corte concluye que el establecimiento de requisitos para adoptar no restringe el derecho a formar una familia como se plantea tácitamente en la demanda, sencillamente porque de esta no es predicable un “derecho constitucional a adoptar”. En consecuencia, la disposición acusada no limita ningún derecho constitucional, y por este aspecto no será aplicable entonces un juicio estricto de igualdad”¹⁰.

Es decir, es el Estado como garante de los derechos del niño que no tiene una familia, quien puede configurar los requisitos y las exigencias para dar en adopción a ese niño, de manera que excluya la posibilidad de cualquier riesgo para su bienestar y materialice su desarrollo integral armónico.

Hasta ahora en Colombia, la regulación normativa vigente ha considerado que esos derechos del menor en condición de adoptabilidad se garantizan en el marco de una familia constituida por una pareja heterosexual, hombre y mujer unidos entre sí por matrimonio o en unión marital de hecho. Sin duda, dicho planteamiento parte de la noción tradicional de la familia nuclear, consagrada en el mismo artículo 42 de la Constitución:

“La familia es la primera institución social, que concilia las exigencias de la naturaleza con los imperativos de la razón social. La familia es anterior a la sociedad y al Estado, entidades que están instituidas en primer lugar para servir al bienestar de la familia, del cual dependen las condiciones de la sociedad y del Estado. Nadie puede reemplazar a los padres en el cumplimiento del primer deber ante los hijos, deber que dicta antes el amor que la obligación”¹¹.

Frente a esa respuesta del Estado colombiano se plantean interrogantes acerca de la posibilidad de ampliar la adopción para permitir que parejas del mismo sexo adquieran la calidad de adoptantes. Esto se dice teniendo en cuenta que la estructura de familia se ha ido transformando y que han surgido nuevos tipos de familia.

Teniendo en cuenta que como lo hemos repetidos a lo largo de esta exposición, la adopción es una medida de protección y de restablecimiento de los derechos

de un niño, la posibilidad de adopción por parte de parejas del mismo sexo debe responder a esta pregunta:

1. ¿Se garantizaría efectivamente el desarrollo integral y armónico del niño adoptado?

Al respecto se han presentado muchos estudios internacionales que difieren en sus conclusiones. Durante la última década del siglo XX y la primera del presente se han escrito centenares de artículos al respecto. Una gran cantidad de autores, médicos pediatras, psiquiatras, trabajadores sociales sostienen que no hay mayores diferencias en el desarrollo intelectual, afectivo, social y de identidad sexual en los niños criados por parejas homoparentales que aquellos criados por parejas heterosexuales. Entre ellos, Academia Americana de Pediatría, la Academia Americana de Psiquiatría de Niños y adolescentes, D. Brodzinsky; Tornello, Farr y Patterson; Patterson, C. J.

A su vez estas conclusiones han sido refutadas por estudios que las descalifican por distintas razones:

a) Muestras pequeñas

“Es muy poco lo que sabemos sobre los efectos de la crianza por padres del mismo sexo. ... No hay estudios rigurosos a gran escala sobre el efecto de matrimonios de personas del mismo sexo en el hijo de la pareja”. Profesor Don Browning, University of Chicago, New York Times¹² (Dermis Prager, 2004).

b) Metodología pobre

Conforme el doctor Steven L. Nock, profesor de la Facultad de Sociología de la Universidad de Virginia *“Cada estudio sobre matrimonios del mismo sexo con tuvo al menos un error fatal (...) ni siquiera un estudio fue realizado de acuerdo a estándares generalmente aceptados de la investigación científica”¹³.*

Para David Demo y Martha Cox, en su artículo publicado en 2000 en el Journal of Marriage and Family, *“Los estudios sobre crianza por padres del mismo sexo están plagados con limitaciones persistentes (...). Así que no podemos confiar en lo concerniente a la generalidad de muchos de los hallazgos”¹⁴.*

El investigador pro-gay, S. Golombok pone en evidencia las limitaciones de esas investigaciones y de su propio estudio a continuación:

“Los voluntarios fueron obtenidos por medio de revistas y asociaciones gay y de un solo padre. Obviamente esto no constituye ejemplos aleatorios y no es posible saber qué sesgos están involucrados en el método de selección de la muestra”¹⁵.

Otro grupo de investigadores revisó 14 estudios sobre crianza por padres homosexuales, el hallazgo más impresionante de su investigación fue que:

“Todos los estudios carecían de validez externa. La conclusión que no hay diferencias significativas entre los niños criados por madres lesbianas y madres

¹² Citado por: Prager, Dermis. “Same Sex Marriage: good for gays, bad for Children”. *Townhall*, Mayo 4 2004.

¹³ Steven L. Nock, Ph. D. Profesor de Sociología de la Universidad de Virginia, marzo 2001. Citado por: Prager, Dermis. “Same Sex Marriage: good for gays, bad for Children”. *Townhall*, mayo 4 2004.

¹⁴ Demo, David. H., & Cox, M. J. (2000). Families with young children: A review of research in the 1990s. *Journal of Marriage and Family*, 62(4), p. 889.

¹⁵ Golombok, S., Spencer, A., & Rutter, M. (1983). Children in lesbian and single-parent households: Psychosexual and psychiatric appraisal. *Journal of Child Psychology and psychiatry*, 24(4), p. 569.

¹⁰ Constitucional, C. Sentencia C-093 de 2001. Magistrado Ponente: Doctor Alejandro Martínez Caballero.

¹¹ Constitucional, C. Sentencia T-278 de 1994. Magistrado Ponente: Doctor Hernando Herrera Vergara.

*heterosexuales no es apoyada por la base de datos publicada*¹⁶.

c) Errores fatales

El estudio de Robert Lerner Ph.D. y Althea Nagai Ph.D. “No Basis: What the Studies Don’t Tell Us About Same-Sex Parenting”¹⁷ que evalúa 49 estudios empíricos sobre la paternidad homosexual y encuentra en todos ellos falencias metodológicas como:

1. Confusos modelos de investigación e hipótesis no claras.
2. Equivocada comparación de grupos.
3. Formas de medición poco fiables o autoconstruidas.
4. Muestras no aleatorias.
5. Muestras muy pequeñas para obtener significativos resultados.
6. Inexistencia o inadecuado análisis estadístico.

d) No hay seguimiento a largo plazo

Para el profesor Thomas Frame, la crianza por padres del mismo sexo es un fenómeno reciente. Aún no se tiene experiencia ni se han probado todos los aspectos que son relevantes para el cuidado y la crianza de los niños¹⁸.

e) Evidencia deficiente

i) En el 2005 la Asociación Americana de Psicología (APA) respaldó la crianza por padres del mismo sexo diciendo:

“A la fecha la evidencia sugiere que el ambiente en el hogar provisto por parejas lesbianas y gay es similar a la provista por padres heterosexuales para apoyar y permitir el desarrollo psicológico de los niños”.

En el 2013, el profesor Loren Marks de la Universidad Estatal de Louisiana examinó la “evidencia” citada por la APA para respaldar oficialmente la crianza por padres del mismo sexo. Marks investigó 59 estudios usados por la APA y encontró que eran estudios de una calidad tan pobre que afirmaciones tan seguras como las hechas por APA no estaban justificadas¹⁹.

ii) William Meezan y Jonatan Rauch hicieron eco en muchas de las preocupaciones de Lerner y Nagai, resaltando un gran número de defectos en los estudios que supuestamente muestran que no hay diferencias significativas en niños de familias del mismo sexo. Esto incluye las pequeñas muestras utilizadas y la falta de comparaciones apropiadas entre grupos. Los participantes fueron predominantemente de contextos adinerados y educación alta, así que no hubo una verdadera representación de todo lo ancho de la población de padres del mismo sexo. Hubo problemas estadísticos y de medida y una gran diferencia entre

los datos disponibles para parejas hombre-hombre y parejas lesbianas²⁰.

iii) La socióloga británica Patricia Morgan revisó 144 trabajos académicos sobre crianza por padres homosexuales²¹. Estos estudios tuvieron muchas deficiencias incluyendo:

1. Diseño pobre del estudio y falla al no usar pruebas estadísticas apropiadas.
2. Falla al medir inapropiadamente variables relevantes y falla en el control de variables externas.
3. Muchos estudios son poco más que anecdóticos. Dice Morgan, “(...) mientras las anécdotas permiten tener conclusiones ilustradas traídas desde investigaciones bien realizadas, en sí no prueban nada. Es asombroso como la colección de anécdotas es exceptuada por cuerpos públicos e instituciones académicas e investigativas, que reirían inmediatamente al ver el uso de un material similar como “evidencia”.
4. Pequeñas muestras en algunos estudios con la participación de tan solo varias docenas de individuos.
5. Selección inapropiada de muestras. En la mayoría de los casos los voluntarios fueron reclutados por medio de publicidad en periódicos para la comunidad homosexual y estos conocían de antemano el propósito de la investigación. Esto lleva a un estudio donde los participantes tienen interés en el resultado, contrario a una muestra aleatoria. Esto es difícilmente una buena técnica de investigación.

6. Técnicas inapropiadas de medida. La mayoría usó simples reportes realizados por los propios padres. Esto no es una base para un estudio con un objetivo neutral así como es poco probable que los homosexuales digan que son malos padres. De igual manera es poco probable que un niño creciendo en un hogar con padres del mismo sexo vaya a criticar a sus padres. Los autorreportajes no son una base para un estudio con un objetivo neutral.

7. Incluso algunos de los mejores estudios dieron conclusiones que estaban mucho más cualificadas y matizadas que lo que la prensa los reportó. Los estudios ofrecieron un mensaje mezclado y hacían un llamado a más investigaciones. Además en algunos de los estudios se confesaba que la comunidad homosexual no quería que estos fueron ampliamente divulgados, tales como los encontrados por Stacey y Biblarz.

iv) La investigación de Mark Regnerus, “New Family Structures Study”, publicada en 2012 por la Universidad de Texas en Austin, que afirma que los niños que crecen en hogares en los que al menos uno de los adultos es homosexual se ven perjudicados en su desarrollo personal²².

En su estudio se encontró que **Sí hay diferencias** entre hijos de hogares heterosexuales no modificados (IBF) y los del resto de las familias. Las principales

¹⁶ Belcastro, P. A., Gramlich, T., Nicholson, T., Price, J., & Wilson, R. (1994). A review of data based studies addressing the affects of homosexual parenting on children’s sexual and social functioning. *Journal of divorce & remarriage*, 20(1-2), p. 105-106.

¹⁷ Lerner, R., & Nagai, A. K. (2001). *No Basis: What the studies don’t tell us about same-sex parenting*. Washington, D. C.: Marriage Law Project. p. 2. <http://www.emaso.com/links/REF-Books/REF.6-D.pdf>

¹⁸ Frame, T. R. (2008). *Children on demand. The ethics of defying nature*. University of New South Wales UNSW Press, Australia. p. 219.

¹⁹ Marks, L. (2012). Same-sex parenting and childrens outcomes: A closer examination of the American Psychological Association’s brief on lesbian and gay parenting. *Social Science Research*, 41 (4), 735-751.

²⁰ Meezan, W., & Rauch, J. (2005). Gay marriage, same-sex parenting, and America’s children. *The Future of Children*, 15(2), 97-113.

²¹ Morgan, P. (2002) Children as trophies? Examining the evidence on same-sex parenting. The Christian Institute, Newcastle upon Tyne, United Kingdom: The Christian Institute.

²² Regnerus, M. (2012). How different are the adult children of parents who have same-sex relationships? Findings from the New Family Structures Study. *Social Science Research*, 41(4), 752-770.

diferencias que se observan entre las familias IBF y las de Madres Lesbianas (LM), son las siguientes:

- Requirieron mayor ayuda estatal en la infancia.
- Requirieron mayor ayuda estatal actualmente.
- Presentan menores tasas de empleo y de empleo tiempo completo.
- Participan menos en las elecciones.
- Perciben menores logros educativos.
- Tuvieron alguna forma de acoso sexual por padres o adultos.
- Alguna vez fueron forzados a tener sexo contra su voluntad.
- Tienen una percepción negativa sobre la influencia de su familia de origen.
- Reportan problemas en su actual relación de pareja.
- Tienen una mayor incidencia de consumo de marihuana y tabaco.
- Tienen una mayor frecuencia de arrestos y conflictos con la ley.
- Las mujeres han tenido un mayor número de parejas sexuales.

A pesar de las críticas que recibió este estudio por haber sido parcialmente financiado por organizaciones de carácter conservador, mereció una defensa por un grupo de científicos sociales como Michael Emerson, Christian Smith, Rodney Stark, W. Bradford Wilcox, and Bradley Wright que afirmaron: “*No creemos que [el estudio de Regnerus y otros] decidan definitivamente el continuado debate nacional sobre la homoparentalidad, el matrimonio homosexual y el bienestar de los niños. De hecho, la investigación sobre la homoparentalidad basada en muestras representativas a nivel nacional está todavía en su infancia (resaltado nuestro).*”

2. No hay estudios en Colombia sobre los efectos de la adopción por parejas del mismo sexo en el desarrollo de un niño.

Recientemente en el “Concepto de carácter científico relacionado con los efectos que para el desarrollo integral de una niña, un niño o un adolescente podría tener el hecho de ser adoptado por una pareja del mismo sexo” allegado el 24 de octubre de 2014, por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a la Corte Constitucional se afirma que “*al analizar la problemática desde el punto de vista psicosocial, la disponibilidad de documentos en nuestro país se reduce y mucho más cuando se propende por encontrar investigaciones de rigor científico que sitúen las intervenciones tanto para los niños, niñas y adolescentes como las dirigidas a los futuros padres adoptantes*” (página 1), y más adelante hace la siguiente aseveración “*actualmente, para Colombia, no existen suficientes estudios o investigaciones que permitan evidenciar las posibles implicaciones que tiene para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes el hecho de crecer en familias adoptivas homoparentales*” (página 28).

Esto quiere decir que los estudios presentados en Colombia se han realizado en otros países, con contextos sociológicos y culturales muy diferentes y ade-

más con resultados ambiguos que no pueden ser generalizados.

3. La duda se debe resolver en favor del niño

El interés superior del niño genera la obligación del Estado de conjurar cualquier posibilidad de riesgo frente al menor. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, existen dudas más que razonables sobre las consecuencias que generaría la adopción por parte de parejas del mismo sexo. El Estado y la sociedad son responsables de proteger a los niños frente a una duda razonablemente fundada sobre las afectaciones negativas en el desarrollo integral del menor. El potencial daño a su desarrollo implicaría una violación de sus derechos constitucional y convencionalmente protegidos.

Sin embargo, frente a esta serie de hipótesis contradictorias sobre los efectos en el desarrollo del menor que es adoptado por una pareja del mismo sexo, se levanta con claridad la posición reconocida de manera contundente por la psicología y las ciencias sociales del irrefutable beneficio para el desarrollo integral del menor, de la presencia permanente y estable de padre y madre.

“Estudios muestran la poderosa influencia del amor de un padre en los niños y adolescente en su desarrollo social, emocional y cognitivo (...) El amor del padre está implicado de la misma manera que el amor de la madre en el bienestar y salud de los niños”²³.

“La inclusión del padre es de una naturaleza diferente a la de la madre (...) Los padres gastan más tiempo jugando con los niños, se involucran en más actividades relacionadas con el tacto y el estímulo (...) actividades más recreacionales tales como caminatas, salidas y charlas privadas cuando está en la escuela secundaria. Los padres juegan un importante rol tanto para niñas como niños actuando como profesores, disciplinadores y modelos por seguir. Le enseñan a los niños las habilidades que deben conocer para sobrevivir en la vida y aprender en la escuela. El tiempo que los padres invierten con sus hijos está asociado con la mejora del desempeño académico, los niños que perciben que sus padres los motivan y están involucrados tienen mejores resultados en exámenes de admisión en universidades, alcanzan un nivel económico más alto y logros educativos, muestran menos comportamientos delictivos y poseen un mejor bienestar psicológico”²⁴.

“Entre la hijas, la falta de un padre fue fuertemente asociada con un riesgo elevado de actividad sexual temprana y embarazo adolescente”²⁵.

“Estudios a través de varias culturas muestran la importancia de los padres en el desarrollo sexual de las niñas. Niñas sin padres muestran un interés sexual precoz, desprecio hacia la masculinidad y dificultad

²³ Rohner, R. P., & Veneziano, R. A. (2001). The importance of father love: History and contemporary evidence. *Review of general Psychology*, 5(4), p. 382-405.

²⁴ Coleman, W. L., & Garfield, C. (2004). Fathers and pediatricians: enhancing men's roles in the care and development of their children. *Pediatrics*, 113(5), p. 1406-1411, <http://pediatrics.aappublications.org/content/113/5/1406.full.pdf+html>

²⁵ Ellis, B. J., Bates, J. E., Dodge, K. A., Fergusson, D. M., John Horwood, L., Pettit, G. S., & Woodward, L. (2003). Does father absence place daughters at special risk for early sexual activity and teenage pregnancy. *Child development*, 74(3), p. 801-821.

para mantener una relación emocional y sexual con un hombre”²⁶.

El antropólogo Bronislaw Malinowski reconoció esta verdad en 1962, afirmando:

La reglas morales y legales más importantes en lo que concierne al lado psicológico del parentesco es que ningún niño debe ser traído al mundo sin un hombre y una mujer, eso es todo (...) Creo que esta generalización apunta a una ley lógica social universal. Tal vez haya variaciones culturales, pero aún con todas las variantes tiene validez la regla que el padre es indispensable para el estatus sociológico del niño así como de su madre, que el grupo formado por una mujer y su descendencia esta sociológicamente incompleto”²⁷.

Los niños necesitan a ambos padres juntos para un desarrollo óptimo

“La evidencia de las ciencias sociales y médicas es abrumadora indicando que el mejor ambiente para la crianza de un niño es con su madre y padre biológicos juntos. No existe algo como “crianza por parte del padre”. Existe la “crianza por el padre y la madre” y hay “paternidad” y los niños necesitan ambas”²⁸.

Las pruebas aportadas por las ciencias sociales apoyan la idea que la crianza por padres de diferentes sexos es importante para el desarrollo humano y que la contribución de los padres a la crianza de los niños es única e irremplazable “(...) Debemos repudiar la noción popular que “las “mamis” pueden ser buenos “papis” así como debemos repudiar la noción popular de que “los “papis” pueden ser buenas “mamis”. Los dos sexos son diferente en su núcleo y cada uno es necesario cultural y biológicamente para el óptimo desarrollo del ser humano”²⁹.

“La influencia longitudinal de la madre parece descansar en su funcionamiento como refugio seguro y una base segura desde donde explorar. En contraste, la influencia formativa del padre fue hallada en su función como una compañía de apoyo, sensitiva, y gentil que rete durante la exploración “allá afuera”³⁰.

Un estudio reciente de niños concebidos por medio de la donación de esperma encontró lo siguiente: “Los hijos de donantes son significativamente más propensos a luchar con resultados negativos serios tales como delincuencia, abusos de sustancias, depresión e incluso al controlar factores socioeconómicos que los niños criados por sus padres biológicos”³¹.

El pediatra Kyle D. Pruett discute cómo el género del padre y el género de la madre juegan un rol en el desarrollo del niño a través de la infancia temprana y la adolescencia en su investigación “El Rol del Padre”.

“El género masculino del padre emerge como un atributo central en la relación con su hijo en el umbral de la adolescencia (...) Mientras que la feminidad de la madre también asume una “nueva prominencia en especial para los preadolescentes”³².

4. La adopción a favor de una pareja conformada entre un hombre y una mujer garantiza el orden constitucional

La adopción a favor de una pareja conformada entre un hombre y una mujer garantiza el orden constitucional y no configura una discriminación para aquellas personas que conforman otro tipo de pareja diferente a la heterosexual por las siguientes razones:

a) La adopción no es un derecho

Según el marco jurídico internacional y nacional, en Colombia no existe el derecho de adoptar por parte de las personas adultas y –por ende– no existe un derecho que sea discriminado a ninguna persona en relación con la posibilidad de adoptar. En efecto, nadie tiene un derecho a adoptar sino un deber potencial de proveer frente a un niño abandonado todas las garantías constitucionales en su desarrollo integral dentro de una familia. Como se observó, la Corte Constitucional dijo que:

“25- Todo esto es entonces suficiente para concluir que no existe un derecho constitucional a adoptar (...)”³³.

Por lo tanto, se puede evidenciar que la adopción no es un derecho sino una medida de protección que materializa el derecho de los niños a tener una familia y que el Estado debe regular con base en un estándar garantista de los derechos de los menores.

b) No hay equivalencia constitucional entre las parejas heterosexuales y las homosexuales

La misma Corte Constitucional determinó que no es igual una pareja heterosexual que una homosexual cuando fijó el alcance de la institución contractual que permitió formalizar el vínculo de las parejas homosexuales; en efecto, en la Sentencia C-577 de 2011 advirtió la Corte que:

“(...) no se puede olvidar que, ya desde la Sentencia C-075 de 2007, la Corporación, con apoyo en la Sentencia C-098 de 1996, puso de presente la existencia de “diferencias entre las parejas heterosexuales y las parejas homosexuales” y añadió que, como consecuencia de esas diferencias, no hay “un imperativo constitucional de dar tratamiento igual a unas y otras”, correspondiéndole al legislador “definir las medidas necesarias para atender los requerimientos de protección de los distintos grupos sociales y avanzar gradualmente en la protección de quienes se encuentren en situación de marginamiento”³⁴.

Por ello, respetando el carácter fundamental de la familia conformada entre un hombre y una mujer (ar-

²⁶ Draper, P. and Harpending, H. (1982). Father absence and reproductive strategy: an ever illusionary perspective. *Journal of Anthropological Research* 38(3), p. 255 -273.

²⁷ Malinowski, B. (1963). *Sex, culture, and myth*. London: Rupert Hart-Davis.

²⁸ Anderson, R. T. (2013). Marriage: What It Is, Why It Matters, and the Consequences of Redefining It. *Heritage Foundation Backgrounder*, (2775). <http://rozmcallsister.com/OhioFamilyRights/Newsletters/heritage%20foundation%20on%20marriage.pdf>

²⁹ Popenoe, D. (1996). *Life without father: Compelling new evidence that fatherhood and marriage are indispensable for the good of children and society*. Simon and Schuster. (Rutgers University Sociologist).

³⁰ Grossmann, K., Grossmann, K. E., Fremmer-Bombik, E., Kindler, H., Scheuerer-Engelisch, H., & Zimmermann, P. (2002). The uniqueness of the child-father attachment relationship: Father's sensitive and challenging play as a pivotal variable in a 16-year longitudinal study. *Social development*, 11(3), 301-337. University of Regensburg, Germany. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9507.00202/full>

³¹ Marquardt, E., Glenn, N. D., & Clark, K. (2010). *My Daddy's Name is Donor: A New Study of Young Adults Conceived Through Sperm Donation*. Institute for American Values.

³² Pruett, K. D. (1998). Role of the father. *Pediatrics*, 102(5) (Supplement E1), 1253-1261.

³³ Constitucional, C. Sentencia C-093 de 2001. Magistrado Ponente: Doctor Alejandro Martínez Caballero.

³⁴ Constitucional, C. Sentencia C-577 de 2011. Magistrado Ponente: Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

título 42 de la C. P.) y la primacía del interés supremo del menor como sujeto de especial protección constitucional (artículo 44 de la C. P.), la reforma constitucional propuesta a través del presente referendo pretende consagrar la procedencia de la adopción únicamente a favor de la pareja conformada entre un hombre y una mujer.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anderson, R. T. (2013). Marriage: What It Is, Why It Matters, and the Consequences of Redefining It. *Heritage Foundation Backgrounders*, (2775). <http://rozmcallister.com/OhioFamilyRights/Newsletters/hertia-ge%20foundation%20on%20marriage.pdf>

Belcastro, P. A., Gramlich, T., Nicholson, T., Price, J., & Wilson, R. (1994). A review of data based studies addressing the affects of homosexual parenting on children's sexual and social functioning. *Journal of divorce & remarriage*, 20(1-2).

Coleman, W. L., & Garfteld, C. (2004). Fathers and pediatricians: enhancing men's roles in the care and development of their children. *Pediatrics*, 113(5), p. 1406-1411. <http://pediatrics.aappublications.org/content/113/5/1406.full.pdf+html>

Constitucional, C. Sentencia C-093 de 2001. Magistrado Ponente: Doctor Alejandro Martínez Caballero.

Constitucional, C. Sentencia C-577 de 2011. Magistrado Ponente: Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Constitucional, C. Sentencia T-278 de 1994. Magistrado Ponente: Doctor Hernando Herrera Vergara.

Constitucional, C. Sentencia T-580A de 2011. Magistrado Ponente: Doctor Mauricio González Cuervo.

Constitucional, C. Sentencia T-260 de 2012. Magistrado Ponente: Doctor Humberto Antonio Sierra Porto.

Demo, David. H., & Cox, M. I. (2000). Families with young children: A review of research in the 1990s. *Journal of Marriage and Family*, 62(4).

Draper, P. and Harpending, H. (1982). Father absence and reproductive strategy: an ever illusionary perspective. *Journal of Anthropological Research* 38(3).

Ellis, B. J., Bates, J. E., Dodge, K. A., Fergusson, D. M., John Horwood, L., Pettit, G. S., & Woodward, L. (2003). Does father absence place daughters at special risk for early sexual activity and teenage pregnancy? *Child development*, 74(3).

Frame, T. R. (2008). *Children on demand: The ethics of defying nature*. University of New South Wales UNSW Press, Australia.

Golombok, S., Spencer, A., & Rutter, M. (1983). Children in lesbian and single-parent households: Psychosexual and psychiatric appraisal. *Journal of Child Psychology and psychiatry*, 24(4).

Grossmann, K., Grossmann, K. E., Fremmer-Bombik, E., Kindler, H., Scheuerer-Engelsch, H., & Zimmermann, P. (2002). The uniqueness of the child-father attachment relationship:

Fathers' sensitive and challenging play as a pivotal variable in a 16-year longitudinal study. *Social development*, 11(3), 301-337. University of Regensburg, Germany. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9507.00202/full>

Lerner, R., & Nagai, A. K. (2001). *No Basis: What the studies don't tell us about same-sex parenting*. Washington, D. C: Marriage Law Project. p. 2. <http://www.emaso.com/links/REF-Books/REF.6-D.pdf>

Malinowski, B. (1963). *Sex, culture, and myth*. London: Rupert Hart-Davis.

Marks, L. (2012). Same-sex parenting and children's outcomes: A closer examination of the American Psychological Association's brief on lesbian and gay parenting. *Social Science Research*, 41(4).

Marquardt, E., Glenn, N. D., & Clark, K. (2010). *My Daddy's Name is Donor: A New Study of Young Adults Conceived Through Sperm Donation*. Institute for American Values.

Medina Pabón, J. E. (2014). *Derecho Civil: Derecho de familia*. Cuarta ed. Bogotá (Colombia): Editorial Universidad del Rosario.

Meezan, W., & Rauch, J. (2005). Gay marriage, same-sex parenting, and America's children. *The Future of Children*, 15(2).

Morgan, P. (2002) Children as trophies? Examining the evidence on same-sex parenting. The Christian Institute, Newcastle upon Tyne, United Kingdom: The Christian Institute.

Organización de las Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos del Niño. Artículos 3.1, 20 y 21.

Popenoe, D. (1996). *Life without father: Compelling new evidence that fatherhood and marriage are indispensable for the good of children and society*. Simon and Schuster. (Rutgers University Sociologist)

Prager, Dermis. "Same Sex Marriage: good for gays, bad for Children". *Townhall*, mayo 4 2004.

Pruett, K. D. (1998). Role of the father. *Pediatrics*, 102(5) (Supplement E1).

Regnerus, M. (2012). How different are the adult children of parents who have same-sex relationships? Findings from the New Family Structures Study. *Social Science Research*, 41(4).

Rohner, R. P., & Veneziano, R. A. (2001). The importance of father love: History and contemporary evidence. *Review of general Psychology*, 5(4).

Steven L. Nock, Ph. D. Profesor de Sociología de la Universidad de Virginia, marzo 2001. Citado por: Prager, Dennis. "Same Sex Marriage: good for gays, bad for Children". *Townhall*, mayo 4 2004.

3. PROPUESTA DE REFERENDO

por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Convocatoria. Convócase al pueblo colombiano para que en desarrollo de lo previsto en los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante referendo, decida si aprueba el siguiente proyecto de acto legislativo.

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
EL PUEBLO DE COLOMBIA**

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 44 de la Constitución Política tendrá un párrafo adicional que quedará así:

Parágrafo. La adopción es una medida de protección del niño que busca garantizarle el derecho a tener una familia constituida por una pareja heterosexual en los términos explícitos del artículo 42 de esta Constitución, es decir, por un hombre y una mujer unidos entre sí en matrimonio o unión marital de hecho, con el cumplimiento de los demás requisitos establecidos en la ley.

Aprueba Usted el anterior párrafo

Si: ()

No: ()

Voto en Blanco: ()

**REGISTRADURÍA NACIONAL
DEL ESTADO CIVIL**

RESOLUCIÓN NÚMERO 4258 DE 2016

(mayo 23)

por la cual se certifica el número total de apoyos consignados, válidos, nulos y el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la propuesta de un mecanismo de participación democrática del Orden Nacional.

El Registrador Delegado en lo electoral, en uso de sus atribuciones legales y en especial las que le confiere el Decreto número 1010 de 2000, Ley 134 de 1994 y Ley Estatutaria 1757 de 2015, y

CONSIDERANDO:

Que la señora **Viviane Aleyda Morales Hoyos**, identificada con cédula de ciudadanía número 51637897, actuando como Vocera designada del Comité Promotor, conforme lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley 134 de 1994, el día diecisiete (17) de febrero de dos mil quince presentó ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, la solicitud de inscripción del Comité Promotor para adelantar un Referendo Constitucional en el sentido de modificar la Constitución Política de Colombia en el sentido de adicionar un párrafo al artículo 44 “*Para consagrar la adopción de menores solo por parejas conformadas por hombre y mujer*”;

Que mediante Resolución número 5705 del 9 de junio de 2015, se declaró el cumplimiento del lleno de los requisitos legales y constitucionales establecidos para inscribir Referendo Constitucional que busca la reforma del artículo 44 de la Carta Política de Colombia y se reconoció como Vocera de la iniciativa a la señora Viviane Aleyda Morales Hoyos, identificada con cédula de ciudadanía número 51637897 y a los miembros del Comité Promotor:

NOMBRES Y APELLIDOS	CÉDULA DE CIUDADANÍA
1. Viviane Aleyda Morales Hoyos	51637897
2. Édgar Castaño Díaz	16260086
3. Igna Ayora de Suárez	27497595
4. Silvio Hernán Barahona Sánchez	19276364
5. Yamil Leonardo Garzón Fonseca	79540501
6. Neila María Serrano de Barragán	41364379

NOMBRES Y APELLIDOS	CÉDULA DE CIUDADANÍA
7. José Augusto Calderón Díaz	2908709
8. Clara Lucía Sandobal Moreno	52090219
9. Carlos Alonso Lucio López	79159713

Que mediante Resolución número 15285 del 27 de noviembre de 2015 se modificó el vocero del Comité Promotor del Referendo Constitucional que busca la reforma del artículo 44 de la Constitución Política, con el fin de “*Consagrar la adopción de menores solo por parejas conformadas por hombre y mujer*”;

Que a la solicitud del Mecanismo de Participación Democrática “*Para consagrar la adopción de menores solo por parejas conformadas por hombre y mujer*” le fue asignado el número de Radicación RCA001 de 2015;

Que mediante oficio con Radicado número 70315 del 1° de octubre de 2015, la Directora de Censo Electoral, hizo entrega del formulario diseñado para la recolección de firmas para el mecanismo de participación ciudadana - Referendo Constitucional por el cual se “*Consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer*”;

Que dentro del término legal establecido, le fue entregado a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por parte del Vocero del Comité Promotor, los formularios de recolección de apoyos debidamente diligenciados, tal como consta en las Actas números: 001 de fecha 29 de marzo de 2016 y 002 de fecha 31 de marzo de 2016;

Que en cumplimiento de lo establecido en el párrafo del artículo 15 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, fueron entregados los estados contables dentro del plazo contemplado y reflejan que la campaña no excedió los toques individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral, de acuerdo a la constancia expedida por el Consejo Nacional Electoral - Fondo Nacional de Financiación Política expedido el 10 de mayo de 2016;

Que una vez realizado el proceso de verificación de apoyos adelantado por la Registraduría Nacional del Estado Civil - Dirección de Censo Electoral - coordinación Grupo Firmas se encontró, tal como consta en el informe Técnico Definitivo de Verificación de Firmas número 522 que:

– El número total de respaldos consignados fue de	2.228.913
– El número total de apoyos válidos fue de	1.740.843
– El número total de apoyos nulos fue de	488.070
El número mínimo de apoyos a recaudar según el censo electoral y la clase de iniciativa son	1.665.218

RESUELVE:

Artículo 1°. Certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para la propuesta del Mecanismo de Participación Democrática - Referendo Constitucional por el cual se “*Consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer*”, con número de Radicación RCA001 de 2015.

Artículo 2°. Notificar la presente, al Vocero de la iniciativa ciudadana con Radicación RCA001 de 2015, señor **Carlos Alonso Lucio López**, identificado con cédula de ciudadanía número 79159713.

Artículo 3°. Comunicar la presente certificación a la corporación (Congreso de la República), donde se pretende llevar a cabo la iniciativa de Participación Democrática.

Artículo 4°. Contra la presente resolución no procede ningún recurso.

Comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 23 de mayo de 2016.


CARLOS ANTONIO CORONEL HERNÁNDEZ
Registrador Delegado en lo Electoral

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El 20 del mes de julio del año 2016, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 01, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora Viviane Morales Hoyos.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 01 de 2016 Senado, *por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada Iniciativa Popular, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por Votero, doctor Carlos Alonso Lucio y Senadora Viviane Morales Hoyos, Integrante Comité Promotor Referendo. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2016

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 02 DE 2016 SENADO

por el cual se modifica parcialmente la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto restablecer la enseñanza obligatoria de la historia como una asignatura independiente en la educación básica y media, con los siguientes objetivos:

a) Contribuir a la formación de una identidad nacional que reconozca la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana;

b) Desarrollar el pensamiento crítico a través de la comprensión de los procesos históricos y sociales de nuestro país, en el contexto americano y mundial;

c) Promover la formación de una memoria histórica que contribuya a la reconciliación y la paz en nuestro país.

Artículo 2°. Adiciónese un literal al artículo 21 de la Ley 115 de 1994, Objetivos específicos de la educación básica primaria, el cual quedará como literal “N” así:

N) La iniciación en el conocimiento de la historia de Colombia y de su diversidad étnica, social y cultural como Nación.

Artículo 3°. Modifíquese el literal “H” del artículo 22 de la Ley 115 de 1994, Objetivos específicos de la educación básica en el ciclo de secundaria, el cual quedará así:

H) El estudio científico de la historia nacional, latinoamericana y mundial, apoyado por otras ciencias sociales, dirigido a la comprensión y análisis crítico de los procesos sociales de nuestro país en el contexto continental y mundial.

Artículo 4°. Adiciónese un párrafo al artículo 23 de la Ley 115 de 1994, Áreas obligatorias y fundamentales, el cual quedará así:

Parágrafo. La educación en historia se ofrecerá como una asignatura independiente de las demás ciencias sociales.

Artículo 5°. Modifíquese el enunciado del artículo 30 de la Ley 115 de 1994, objetivos específicos de la educación media académica, el cual quedará así:

Artículo 30. *Objetivos específicos de la educación media académica y técnica.* Son objetivos específicos de la educación media académica y técnica.

Artículo 6°. Adiciónese un párrafo al artículo 30 de la Ley 115 de 1994, Objetivos específicos de la educación media académica y técnica, el cual quedará así:

Parágrafo. Los estudios históricos, apoyados por otras ciencias sociales, a los que se refiere el literal “H” del artículo 22, pondrán énfasis en la memoria de las dinámicas de conflicto y paz que ha vivido la sociedad colombiana, orientados a la formación de la capacidad reflexiva sobre la convivencia, la reconciliación y el mantenimiento de una paz duradera.

Artículo 7°. Adiciónense dos párrafos al artículo 78 de la Ley 115 de 1994 Regulación del currículo, el cual quedará así:

Parágrafo 1º. En un plazo máximo de 6 meses a partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo de la Comisión Asesora de que trata el parágrafo siguiente, revisará y ajustará los lineamientos curriculares y establecerá los indicadores de logros para cada grado de los niveles educativos de la educación formal, correspondientes a la enseñanza de la historia como asignatura independiente que, en todo caso, deberán diferenciarse de los que corresponden a otras ciencias sociales.

Los indicadores de logros serán referentes obligatorios para la elaboración de las pruebas que deben presentar los estudiantes como parte del Sistema Nacional de Evaluación de la educación a los que se refiere el artículo 80 de la Ley 115 de 1994.

Parágrafo 2º. Créese la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la Enseñanza de la Historia, como órgano consultivo para la regulación del currículo y el desarrollo de los lineamientos curriculares para su enseñanza en la educación básica y media académica y técnica, la cual estará compuesta por un representante de las academias de Historia reconocidas en el país, un representante de las asociaciones que agrupen historiadores reconocidos y debidamente registrados en el país, un representante de las facultades y/o departamentos que ofrecen programas de Historia en instituciones de educación superior, escogido a través de las organizaciones de universidades, un representante de los docentes que imparten enseñanza de la cátedra de sociales con énfasis en historia en instituciones de educación básica y media, escogido a través de las organizaciones de maestros y un representante de los padres de estudiantes de instituciones de educación básica y media, escogido a través de las asociaciones de padres de familia. El Gobierno nacional reglamentará la composición y funcionamiento de esta comisión en un plazo no mayor a tres meses después de entrar en vigencia la presente ley.

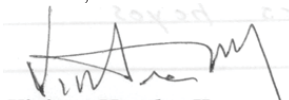
Artículo 8º. Adiciónese un parágrafo al artículo 79 de la Ley 115 de 1994, Plan de estudios, el cual quedará así:

Parágrafo. Sin perjuicio de su autonomía, los establecimientos educativos adecuarán sus Proyectos Educativos Institucionales para el cumplimiento de lo preceptuado en esta ley en relación con la enseñanza de la historia como asignatura independiente, y en los lineamientos curriculares, que de conformidad con este propósito, elabore el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 9º. Divulgación de esta ley. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional coordinará la realización de foros, seminarios, debates, y encuentros de discusión académica que permitan dar a conocer a todo el país, la naturaleza y alcances de la presente ley.

Artículo 10. Vigencia. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Senadores,



Viviane Morales Hoyos
Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. PRESENTACIÓN

El presente proyecto de ley tiene como propósito restablecer la enseñanza de la historia como asignatura independiente, dentro de los planes de estudios de la educación básica y media en nuestro país.

Con tal fin, se propone modificar en lo pertinente, la Ley General de Educación – Ley 115 de 1994 – en una propuesta sencilla desde el punto de vista normativo, pero compleja en su justificación y alcances.

Para el desarrollo de esta propuesta se hicieron consultas a la mayoría de las facultades y departamentos de historia de las universidades públicas y privadas del país, de las cuales dieron respuestas escritas y aceptaron entrevistas con sus directores o docentes la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Pedagógica Nacional y la Universidad del Rosario en Bogotá, la Universidad de Antioquia en Medellín, la Universidad del Norte en Barranquilla, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja y la Universidad del Cauca en Popayán.

Igualmente, se consultó a la Academia Colombiana de Historia y a la Asociación Colombiana de Historiadores las cuales hicieron aportes muy importantes para el desarrollo de este proyecto. La **Asociación Colombiana de Historiadores** que a lo largo de los años ha abordado el análisis crítico de la enseñanza de la historia en medio escolar y universitario, realizó seminarios, foros y otros eventos académicos, lo cual permitió conocer de primera mano el pensamiento de la organización y nos puso en contacto con varios de sus miembros quienes aportaron ideas y recursos bibliográficos para el desarrollo del proyecto.

Por su parte **La Academia Colombiana de Historia** que desde los inicios del proceso había manifestado su interés en este proyecto, formuló una consulta sobre la exposición de motivos y el articulado que se proponen “a la totalidad de sus integrantes y adicionalmente a los presidentes de 14 academias departamentales de Historia, y los presidentes de 10 academias y sociedades académicas que son órganos de consulta del Gobierno nacional y que integran el Colegio Máximo de Academias Colombianas”¹. El escrito remitido por el Presidente de la Academia, doctor Juan Camilo Rodríguez, señala que los académicos y organizaciones consultados están de acuerdo con el abordaje normativo propuesto; manifiestan su interés en que en el proyecto se incorpore la creación de una comisión consultiva del Gobierno nacional para la elaboración de los lineamientos académicos para la enseñanza de la historia, formada por representantes de organizaciones de la sociedad

¹ Según lo informa la comunicación escrita de la Academia Colombiana de Historia, forman parte de este colegio: “la Academia Colombiana de la Lengua, la Academia Nacional de Medicina, la Sociedad Colombiana de Ingenieros, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, la Academia de Ciencias Geográficas, la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, la Sociedad Colombiana de Arquitectos, el Patronato Colombiano de Artes y Ciencias y la Academia Colombiana de Ciencias Económicas”.

civil y aportan conceptos valiosos para el desarrollo de los mismos.

En la construcción del estado del arte, se identificaron escritos específicos sobre la enseñanza de la historia lo que nos permitió contactar y entrevistar a sus autores los profesores Darío Campos, doctor en Historia; Gina Velasco, educadora distrital y candidata al doctorado en Educación y Luz Eugenia Pimienta, maestra en historia y jefe del departamento de historia de la Universidad de Antioquia. Igualmente se recibieron aportes escritos de los profesores Andrés Mauricio Escobar docente e investigador de la Universidad Santo Tomás, José Manuel González de la Universidad Pedagógica Nacional y Carlos Alberto Sanabria.

Como parte de su trabajo doctoral sobre enseñanza de la historia, la profesora Velasco realizó una encuesta dirigida a 116 docentes de educación básica y media en colegios públicos y privados de Bogotá, quienes de manera casi unánime, manifestaron su acuerdo con el restablecimiento de la enseñanza de la historia como asignatura. Más adelante se presenta un breve análisis de estas encuestas.

Con el ánimo de tener diversas visiones especializadas del problema, se participó en dos eventos académicos: el Seminario “Problemas y Perspectivas de la Enseñanza de la Historia en América Latina” en la Universidad Nacional el 10 y 11 de septiembre de 2015 en el cual participaron la Asociación Colombiana de Historiadores y la Academia Colombiana de Historia y el Seminario “La enseñanza de la historia en el ámbito escolar” realizado por la Secretaría de Educación de Bogotá el 1 y 2 de octubre de 2015.

Por supuesto, el debate apenas empieza. Sin embargo, presentamos este proyecto con la tranquilidad de un importante soporte conceptual brindado por instituciones y expertos historiadores y docentes. Para todos ellos, nuestro sincero agradecimiento por sus valiosos aportes.

2. ANTECEDENTES

2.1. De la Historia Patria a la Ley General de Educación

La enseñanza de la historia en las escuelas ha sido desde el siglo XIX la forma por excelencia con la que las sociedades han moldeado colectivamente su memoria. La importancia política de establecer qué historia se enseña y cómo enseñarla, ha determinado sin lugar a dudas los contenidos curriculares y los textos de enseñanza. Al respecto, Carretero² (2007) identifica dos grandes vertientes en la enseñanza de la historia: por un lado, una enseñanza surgida a finales del siglo XIX con una intención identitaria a través de la adhesión emocional a las representaciones históricas, ligada al espíritu romántico y vinculada a la construcción de nación; y por otro lado, el de una enseñanza de la historia surgida a mediados del siglo XX con un origen ilustrado, que pretendía que el alumno comprendiera racionalmente los procesos

históricos, sometiéndolos a un proceso de objetivización progresiva.

Como lo señala Carretero (ibídem), “mientras se consolidaban los Estados liberales occidentales y el problema de una identidad común se percibía como central, las historias nacionales nacieron como textos escritos que recuperaban con dudosa rigurosidad disciplinar, una genealogía en la cual el pueblo devenía nación y la nación en Estado” (página 81). La educación cumplió entonces un papel central en la formación de un proyecto común de nación republicana y democrática, para lo cual era necesario “conocer el país para amarlo, hacer del suelo nacional la tierra propia, conocer el pasado y el futuro en el marco de un destino común” (ibídem).

En Colombia, algunos historiadores coinciden en identificar tres momentos que marcan hitos en la concepción y didáctica de la historia en ámbitos escolares en nuestro país. Una primera etapa, que inicia a finales del siglo XIX y se desarrolla como política educativa de la llamada “regeneración conservadora” hasta bien entrado el siglo XX, en la que la que prevalece la noción de “historia patria”³.

Por las páginas de la historia de Henao y Arrubla, adoptada como texto oficial mediante concurso público, desfilaron los pasajes y los héroes de la gesta libertadora en un imaginario donde los pueblos rai-zales americanos, los afrodescendientes y las mujeres fueron invisibles u ocuparon un papel secundario y del mismo modo, los movimientos sociales fueron descontextualizados o intencionalmente ignorados⁴.

La República Liberal, que inició en la década de los treinta, coincidió con la aparición de nuevas propuestas pedagógicas con Agustín Nieto Caballero como su gestor; sin embargo, el asesinato de Gaitán, en 1948, el inicio de la violencia liberal-conservadora y los procesos políticos que concluyeron en el golpe militar, dejaron poco espacio para que estas iniciativas trascendieran a los currículos escolares, de modo que el mismo texto de Henao y Arrubla se mantuvo como referente para la enseñanza de la historia durante varias décadas.

Según Aline Helg⁵, al inicio del Frente Nacional estaban definidos los parámetros de lo que sería la educación en Colombia: una segmentación entre la calidad ofrecida por las instituciones públicas y privadas, entre la cobertura y calidad educativa en el campo y la ciudad y una orientación hacia conte-

² Carretero, Mario: “Documentos de identidad. La construcción de la memoria histórica en un mundo global” Buenos Aires, Paidós, 2007.

³ Este resumen está basado en una entrevista concedida por el profesor Darío Campos Rodríguez, director del grupo de investigación en Enseñanza de la Historia del Departamento de Historia de la Universidad Nacional de Colombia, complementada con las exposiciones de expertos en varios eventos académicos y en algunos textos sobre historia de la enseñanza de la historia en Colombia.

⁴ Según lo refiere la académica Victoria Peralta, el historiador Jorge Orlando Melo en un artículo sobre la historia de Henao y Arrubla, afirma que “la comunidad imaginada por los autores era hispanista, centralista desde Bogotá, blanca y sus héroes eran engalanados con adjetivos que incorporaron el lenguaje patriótico de muchas generaciones” Peralta Victoria: Reflexiones sobre memoria y modernidad en los manuales de historia de Colombia. Disertación para ingresar como miembro de la Academia Colombiana de Historia, Bogotá 2016.

⁵ Helg, Aline: “La educación en Colombia 1958-1980” En “Nueva Historia de Colombia” Libro IV. Bogotá, Editorial Planeta, 1989.

nidos que privilegiaban la educación académica formal en detrimento de la formación técnica y tecnológica. Sin embargo, algunos esfuerzos institucionales y modernizantes tuvieron efectos significativos aún vigentes: la creación del SENA y el mantenimiento de Icetex; los esfuerzos de educación técnica representados por los INEM y el establecimiento de la jornada única para la ampliación de coberturas, hasta lograr la casi universalización de la educación básica primaria y media en zonas urbanas y, aunque en menor medida, avances significativos en las zonas rurales del interior del país.

Por contraste, hubo pocas modificaciones en los contenidos curriculares, particularmente en lo que atañe a la enseñanza de la historia. En la práctica el modelo de enseñanza de la historia mantuvo los paradigmas de la “historia patria” hasta cuando, de acuerdo con Jaramillo Uribe (1989⁶), en junio de 1977 el Gobierno Nacional, a través de Colcultura, propició un encuentro de historiadores profesionales, sociólogos y otros estudiosos con el fin de promover la realización del **Manual de Historia de Colombia**, cuya publicación dio paso a una nueva etapa en la comprensión y enfoque de la historia en nuestro país y cuya continuidad vino a darse una década más tarde con la **Nueva Historia de Colombia**, publicada en 1989 como texto comprensivo y crítico de la historia nacional. Al respecto afirma Tirado Mejía (1989) “ese libro constituyó una nueva manera de percibir la historia colombiana que rompía radicalmente con las visiones y los marcos tradicionales. Los aspectos económicos, sociales y culturales eran tratados con igual atención que la política y en su estudio se hacía uso de nuevos métodos y orientaciones. El desarrollo de la historia social ha permitido conocer con mayor detalle la historia del sindicalismo, el campesinado o las mujeres, y los capítulos de historia cultural permiten acercarse a la historia del cine o de la ciencia”. (Página 9).

No obstante la importancia de este giro conceptual y metodológico para aproximarse al conocimiento de la historia nacional, sus efectos en la enseñanza escolar fueron poco significativos. De acuerdo con Campos (ibídem), si bien se dieron algunos debates entre historiadores reconocidos⁷ sobre lo que se denominó “la batalla de los manuales”⁸, orientados a buscar alternativas didácticas de la historia, ellas no lograron concretarse en los currículos académicos por las circunstancias políticas y sociales a los largo de la década de los ochenta y hasta mediados de los noventa.

Bajo la administración Betancur, el Gobierno nacional propició una reforma educativa cuyo resultado para la enseñanza de la historia fue el Decreto número 1002 de 1984, donde se estableció que el área de ciencias sociales para la educación básica y media vocacional, estaría conformada por historia, geografía y educación para la democracia, la paz y la vida social⁹. Aquella reforma resultó inaceptable para la Federación Colombiana de Educadores (Fecode) porque según ellos “vulneraba la autonomía de los docentes y privilegiaba modelos conductistas en la educación”. (Rodríguez Ávila, 2014)¹⁰.

La respuesta de los educadores fue la creación del “Movimiento Pedagógico Nacional” que buscaba contribuir al debate conceptual sobre el “sentido social de la educación” a través de la creación de un centro de investigaciones y de diversas publicaciones académicas. La impronta de este movimiento se mantuvo, no ya como movilización social, sino en una activa participación conceptual de expertos y búsqueda de consensos entre Estado y educadores para la definición de los contenidos de la Ley General de Educación y en sus posteriores desarrollos, incluido el Plan Decenal de Educación (1996-2005) y los Lineamientos Curriculares (2004).

La expedición de la **Ley General de Educación – Ley 115 de 1994** –, ya en el marco del Estado Social de Derecho que consagra la nueva Constitución, inicia la tercera etapa para el sistema educativo colombiano, porque como lo señala la exposición de motivos, se trata de una norma extensa y detallada que logra integrar de manera sistemática derechos y garantías, principios y fines de la educación, organización académica y pedagógica, organización administrativa, financiera y normas sobre inspección y vigilancia de la educación para todos los niveles, excepto la educación superior que fue objeto de otra norma específica¹¹.

2.2. La historia como asignatura: obligatoria pero invisible

En lo que atañe a la enseñanza de la historia, tanto la exposición de motivos como el texto de la Ley General de Educación son taxativos en señalar que para el logro de los objetivos propuestos en la educación se proponen **como obligatorias para el nivel de básica primaria y secundaria, la enseñanza de la historia**, geografía, ciencias sociales e instituciones políticas como parte de un campo de conocimiento. Para el nivel de **educación media vocacional** se establece un segundo grupo de asignaturas obligatorias que incluyen: ciencias políticas y constitución,

⁶ Jaramillo Uribe, Jaime: “Nueva Historia de Colombia” Bogotá, Editorial Planeta 1989.

⁷ Como lo señala Peralta (Op. Cit.) los nombres más relevantes en este debate fueron entre otros, Rodolfo de Roux y German Colmenares quien escribió en 1989 un artículo que dio nombre al movimiento.

⁸ En su momento fueron muy importantes los debates entre los miembros de la Academia Colombiana de Historia y los miembros de la Asociación Colombiana de Historiadores que, si bien compartían su interés y conocimiento profesional sobre la historia, representaban distintas posiciones ideológicas y pedagógicas acerca de cuáles deberían ser los contenidos que debían impartirse como parte del currículo escolar. En este debate la Academia mantuvo su defensa del enfoque tradicional de “historia patria”, como historia política.

⁹ Un nuevo decreto el 1167 1989, ya bajo la administración Barco, mantuvo la enseñanza de la historia y la geografía e introdujo la enseñanza de la “cívica” para remplazar la “educación para la democracia” como parte del área de ciencias sociales.

¹⁰ Rodríguez, Sandra Patricia. “Enseñanza y aprendizaje de la historia en Colombia 1990-2011” en “La investigación y la enseñanza de la historia en América Latina” México: Bonilla Artigas Editores y Universidad Pedagógica Nacional, 2014.

¹¹ Además de sus contenidos, la Ley General de Educación marcó un hito histórico por ser la primera expedida por el Congreso de la República en casi 90 años, dado que a lo largo de la mayor parte del siglo XX la competencia normativa en esta materia había estado en cabeza del Ejecutivo.

historia de Colombia, historia universal, geografía física, política y humana, economía y desarrollo económico y relaciones internacionales.

Es así como el artículo 19 de la Ley 155 establece que la **educación básica** obligatoria “comprende nueve grados y se estructura **en torno a un currículo común** conformado por las áreas fundamentales del conocimiento y de la actividad humana”; el artículo 23 introduce entre las áreas obligatorias y fundamentales que deben comprender un 80% del plan de estudios, “Ciencias sociales, **historia**, geografía, constitución política y democracia”. En el mismo sentido el artículo 31 define como áreas obligatorias y fundamentales de la **educación media académica** “las mismas áreas de la educación básica en un nivel más avanzado, además de las ciencias económicas, políticas y la filosofía”.

Las normas vigentes son suficientemente claras, sin embargo, a lo largo de las dos últimas décadas, la enseñanza de la historia como asignatura independiente **ha sido subsumida por el campo general de la enseñanza de las ciencias sociales o de la formación cívica**. Las razones para ello deben atribuirse no a los principios de la ley, sino a su reglamentación y a la práctica escolar de los operadores educativos.

Como lo señala su Exposición de Motivos, uno de los cambios más significativos de la Ley General de Educación fue el de la **descentralización y flexibilización del currículo** por el cual se estableció “la autonomía de las instituciones educativas para organizar las áreas de conocimiento obligatorias definidas para cada nivel, introducir áreas optativas, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades culturales”. Sin duda se trata de un enfoque positivo que desarrolla los principios constitucionales de libertad de enseñanza y aprendizaje, y que otorga a instituciones y docentes un mayor margen de acción para el logro de sus objetivos pedagógicos a través de sus Planes Educativos Institucionales (PEI).

Ello no significa que las instituciones educativas puedan “enseñar cualquier cosa” y antes bien deben elaborar y justificar sus planes institucionales para su acreditación ante las autoridades educativas correspondientes. No obstante, numerosos testimonios sobre la práctica docente coinciden en afirmar que la asignatura de “sociales” es una especie de “caja de pandora”, donde caben todos los temas que no logran incorporarse en otras asignaturas, que van desde la discusión de problemas de coyuntura hasta orientaciones sobre comportamiento y salud a los alumnos, y que en la mayoría de los casos es el maestro quien define los contenidos del curso según su formación académica o sus preferencias¹².

Más allá de la práctica docente, probablemente la expedición de los Lineamientos Académicos para las Ciencias Sociales¹³ con los cuales se pretendía establecer estándares nacionales para la enseñanza de estas materias, ha sido uno de los factores más adversos para la supervivencia de la historia como disciplina independiente.

2.3. Los Lineamientos Académicos para las Ciencias Sociales: interdisciplinariedad sin disciplinas

En 2004, diez años después de la promulgación de la Ley General, y de conformidad con el artículo 78 que establecía esta obligación, el Ministerio de Educación Nacional expidió los Lineamientos Académicos para las Ciencias Sociales, que ofrecen un giro en el enfoque conceptual y metodológico para la enseñanza de estas disciplinas en ámbitos escolares.

Los Lineamientos parten de una propuesta que data de 1984, sobre la necesidad de desarrollar unas “Ciencias Sociales Integradas” que den respuesta a la gran atomización del conocimiento en el amplio número de “contenidos” y/o “temas” que se deben trabajar como mandato normativo en el área de Ciencias Sociales. Para ello, adoptan por una parte el enfoque epistemológico propuesto por Wallerstein y otros¹⁴ (1999) sobre la necesidad de una visión holística e **interdisciplinar de las ciencias sociales**, y por otra, hacen una propuesta pedagógica según la cual es posible “integrar el conocimiento social disperso y fragmentado a través de unos **ejes generadores** que, al implementarlos, promuevan la formación de ciudadanas y ciudadanos que comprendan y participen en su comunidad, de una manera responsable, justa, solidaria y democrática; mujeres y hombres” (MEN, 2004).

De acuerdo con Wallerstein, adoptado por los Lineamientos, “se reclaman a las ciencias sociales cambios profundos que permitan la comprensión de un mundo, fragmentado pero globalizado; rico y productivo pero empobrecido; plural y diverso pero intolerante y violento; con una gran riqueza ambiental, pero en continuo deterioro”. Para ello es necesario replantear cuatro aspectos esenciales:

- **“Introducir miradas holísticas**, lo cual exige acabar con la fragmentación de conceptos, discursos, teorías, que impiden la comprensión de la realidad.
- **Ampliar su énfasis tradicional en el Estado**, porque hoy no es el único escenario donde tienen posibilidades de desarrollo y aplicabilidad, los conocimientos que se producen en las distintas disciplinas sociales.
- **Reconocer los saberes de las culturas no occidentales**, y aceptar el aporte de las minorías dentro

de las ciencias sociales escolares a todos los profesionales de esas disciplinas.

¹³ Ministerio de Educación Nacional MEN. “Lineamientos para las ciencias sociales” Serie lineamientos Académicos, 2002. Recurso electrónico tomado el día 17 de noviembre de 2015 de: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-339975_recurso_1.pdf

¹⁴ Wallerstein, Emmanuel y otros: “Abrir las ciencias sociales” México, Ed. Siglos XXI, 1999.

¹² Varios docentes escolares entrevistados, coinciden en afirmar que uno de los factores para esta situación ha sido la norma que permitió la vinculación de profesionales de todas las ciencias sociales (sociólogos, antropólogos, politólogos y afines), en lugar de pedagogos profesionales en la enseñanza de la historia o la geografía. Cabe aclarar que la norma fue demandada y tuvo ponencia favorable del entonces magistrado constitucional Carlos Gaviria en el sentido de abrir la enseñanza

de los distintos países para promover una ciencia que reconozca lo “multicultural” y lo intercultural.

- **Incorporar el futuro**, pues “las utopías son el objeto de estudio de las ciencias sociales”.

Para propósitos educativos, continúan los Lineamientos, estos desafíos incluyen cambios en la aproximación pedagógica a las ciencias sociales así:

- **“Analizar la conveniencia de mantener la división disciplinar** entre las distintas Ciencias Sociales, o abrirse a las nuevas alternativas que ofrece la integración disciplinar.

- **Encontrar un equilibrio entre la universalidad**, a la que aspiran las ciencias, y el valor e importancia que se concede cada vez más a los **saberes y culturas populares y locales**.

- **Buscar alternativas globales** que, sin desconocer las diferencias entre las ciencias de la naturaleza, las de la sociedad y las humanidades, permitan ofrecer modelos más amplios de comprensión de los fenómenos sociales.

- **Identificar la co-investigación** como posible camino para superar la tensión entre objetividad-subjetividad en Ciencias Sociales”.

Así las cosas, como lo señala un documento de la Secretaría de Educación Distrital (SED 2007¹⁵) “el currículo se estructuró a partir de conceptos generales como la espacialidad, la temporalidad, la estructura sociocultural y la trascendencia o importancia de las diferentes épocas de la Historia”.

En una visión crítica, el documento distrital continúa: “no obstante a esta exhaustiva y novedosa propuesta curricular de carácter oficial, preocupa su marcado sociologismo, pedagogismo y politicismo, **donde los problemas del presente carecen totalmente de antecedentes históricos** y caen, usando una expresión de Vilar, en un eterno **presenteísmo**, en el que el presente se encierra con sus problemas y se aísla del pasado, con la ilusión de la transformación del presente, negando el juego de las dimensiones temporales inherentes a lo humano: el pasado, el presente y el futuro cuyas posibilidades son múltiples. La desarticulación señalada no se superó (...) En aras de contrarrestar una forma de enseñanza de la historia en el aula escolar, propia de visiones pedagógicas y didácticas del siglo XIX y comienzos del XX, **los lineamientos prácticamente proponen desaparecer el Pensamientos Histórico** donde la cronología, las personas relevantes de la sociedad, la memorización, la memoria y el manual se satanizan” (SED, ibídem página 45).

¹⁵ El Distrito Capital, bajo la Alcaldía de Luis Eduardo Garzón, inició la revisión crítica de los lineamientos expedidos por el Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo de un importante grupo de historiadores vinculados a la educación universitaria, cuyos aportes quedaron consignados en el informe “Colegios públicos de excelencia” SED 2007. La idea del gobierno distrital era hacer una propuesta de manuales para la enseñanza de la historia en ámbitos escolares, que permitiera superar los problemas vistos en este informe. No obstante la tarea no pudo terminarse y los gobiernos posteriores de la capital cerraron la continuidad a esta iniciativa.

En suma, hoy puede afirmarse que la intención del legislador respecto de la enseñanza de la historia, como contenido obligatorio y fundamental de la educación básica primaria y secundaria, plasmada en la Ley 115 de 1994, “se desdibujó, entre otras razones, por la dificultad del profesorado para articular las ciencias sociales históricamente, y por el poco tiempo asignado al conocimiento histórico social respecto de las demás asignaturas” (ibídem), pero también y de manera muy significativa, por la inadecuada interpretación que los Lineamientos Curriculares dieron a este mandato legal.

3. JUSTIFICACIÓN

3.1. El falso dilema entre el enfoque interdisciplinar y disciplinar de la historia

La formulación de los lineamientos recoge algunos de los debates que se han venido dando desde finales del siglo pasado pero están aún lejos de ofrecer un cambio de paradigmas sobre las aproximaciones epistemológicas a las ciencias sociales y sobre su papel como intérpretes de la realidad social¹⁶. Se trata de discursos en construcción, interesantes sin duda, pero que **no pueden, ni deben pretender convertirse en patrones normativos para el desarrollo de políticas públicas**.

A pesar del interés que en círculos académicos pueden suscitar los aportes de Wallerstein, Khun, Morin o Habermas que se usan como referentes para los Lineamientos, las conclusiones que se desprenden de su discusión son equivocadas en un doble sentido: primero, por pretender que el único papel de la enseñanza de las ciencias sociales es “ofrecer interpretaciones de un mundo cambiante y complejo”¹⁷, segundo, por asumir que es posible construir enfoques interdisciplinarios y transdisciplinarios desconociendo la existencia de cada disciplina como cuerpo sistemático de teorías, métodos, instrumentos y praxis que ha alcanzado desarrollo autónomos propios acordes con su devenir histórico.

Pretender que el “corpus” de cada una de las disciplinas sociales que hoy se reconocen como autónomas: la historia, la geografía, la sociología, la antropología, la sicología social, la filosofía política, la economía, entre otras, puedan quedar agrupadas en “una” ciencia social integral es desconocer los para-

¹⁶ Existe una amplia bibliografía sobre los temas propuestos que, sin embargo, no fueron incorporados en la discusión de los lineamientos, cuya construcción de estado del arte fue precaria. Véase por ejemplo: Barcellona: “Problemas de legitimación en el Estado Social” (1991); Beck: “La sociedad del riesgo global” (2002); Hardt y Negri: “Multitud: guerra y democracia en el era del imperio” (2004); Lechner: “Las condiciones políticas de la ciudadanía” (1999); Ocampo: “Tres claves para repensar las ciencias políticas” (2009); Pogge: “La pobreza en el mundo” (2004).

¹⁷ Si bien como lo afirman los Lineamientos, desde los aportes de Weber enriquecidos con los posteriores aportes de Habermas, se ha entendido la Sociología como “la ciencia de la interpretación”, sería no solamente pretencioso, sino además inútil, suponer que la Sociología es la única disciplina “comprensiva” ignorando la capacidad de otras disciplinas y aproximaciones cognitivas a la interpretación del mundo. Además, desde una perspectiva pedagógica constructivista, todo cuerpo de conocimiento debe transmitirse a los alumnos como una “caja de herramientas” que pueda ser utilizada por ellos para la interpretación y transformación del mundo, con otros, y de acuerdo con sus capacidades, necesidades, deseos y aspiraciones.

digmas de **la complejidad**, entre otras los de la producción del conocimiento, que tanto defienden los Lineamientos a partir de Morin, y al mismo tiempo ignorar **la diversidad** de los aportes de cada disciplina y su capacidad para enriquecer visiones críticas de fenómenos complejos.

Como bien expuso Sanabria¹⁸ en un seminario sobre la enseñanza de la historia en ámbito escolar, celebrado en octubre de 2015:

Una cátedra de historia en los colegios es el espacio propicio para la integración disciplinaria y el debate constructor de criterio que plantean los documentos que, en Colombia, hablan de las Ciencias Sociales. En ella encuentran espacio la sociología, la biología o la matemática de una manera dialógica, complementaria que proporciona a los jóvenes elementos de análisis para cuestionar y comparar su realidad con otros contextos, entender la influencia del espacio en la vida de las personas y también la manera como han intervenido su espacio buscando sobrevivir.

Ofrecer a los estudiantes una amalgama de opciones bajo la excusa de querer facilitar en ellos una mirada panorámica, sin que primero estén en capacidad de discernir lo que ven con lentes analíticos específicos, es darles un rompecabezas incompleto. Para llegar a la mirada transdisciplinaria primero es necesario introducir la perspectiva particular, hay que tener un lenguaje de partida para poder entablar conversación con las demás áreas y asignaturas que conformen los currículos.

Si nuestros estudiantes han de manejar “saberes, procedimientos y valores intra e interpersonales, propios de un desempeño social competente...”, es necesario que fogueen sus capacidades mentales y sociales en entornos que tengan primero lenguajes específicos, que luego deberán poner en diálogo a medida que avancen en su proceso formativo. Ciertamente la labor del docente es construir redes didácticas y pedagógicas que faciliten al estudiante esta tarea; los primeros llamados a romper los límites somos los educadores y el espacio escolar puede ser propicio para lograr que los adolescentes rompan la dinámica inmediata y de corto plazo tan en boga actualmente.

Los lineamientos aciertan al decir que Colombia necesita pensar alternativas de coexistencia, solidaridad incluyente y formación para ser y crecer personal y colectivamente, pero al plantear que las inquietudes de los estudiantes habrán de ser resueltas desde un área que adopta un poco de todos los saberes que reflexionan sobre lo social, les niega a los jóvenes la posibilidad de conocer a partir de una perspectiva definida y desde ella ampliar la mirada a los aportes que puedan hacer desde su particularidad ciencias como la sociología o la antropología,

además de la biología o física a su mirada del mundo.

Reivindicar que se tenga una materia con el nombre Historia dentro del currículo es, en últimas, reconocer que es el referente más fuerte dentro del trabajo que realizamos hoy bajo el nombre de Ciencias Sociales. Éste es el conocimiento que mejor orienta las reflexiones al interior del aula y a partir de ellas el estudiante se va acercando al entendimiento de mundo que lo rodea.

En el mismo sentido, Kemmis¹⁹, citado por el documento del SED (2007), afirma que “El **pensamiento histórico** consiste en ayudar a los estudiantes a desarrollar las formas de investigación crítica que les permitan comprender cómo nuestra sociedad ha llegado a tener las estructuras actuales [histórica, social, económica, cultural y política]; y sobre esta base, ayudar a los estudiantes a desarrollar formas de acción y reflexión que les permitan participar en la lucha contra la irracionalidad, la injusticia y las privaciones en la sociedad. Para conseguirlo, la escuela socialmente crítica debe ofrecer a los estudiantes proyectos que requieren el desarrollo cooperativo del conocimiento y del discurso, la organización democrática y tareas socialmente útiles. Implica a la comunidad entera en el trabajo de la escuela y rechaza las barreras burocráticas que separan la vida y el trabajo de la escuela, de la vida y el trabajo de la sociedad. El Pensamiento Histórico motiva a los estudiantes hacia la reflexión autocrítica sobre sus propios conocimientos, formas de organización y acción”.

En ese sentido, la fundamentación pedagógica y la organización curricular propuesta por los Lineamientos para su implementación, resultan mucho más interesantes. Aunque solo desarrollan algunos ejemplos, su propuesta de elegir “**ejes generadores**”²⁰ y “**preguntas problematizadoras**” que deben resolverse desde disciplinas relevantes, pueden contribuir a la formación de pensamiento crítico y de competencias cognitivas, procedimentales, valorativas y socializadoras en los estudiantes. Ver al respecto el interesante esquema que aparece en los lineamientos.

Como lo señalan los mismos Lineamientos, “la transdisciplinariedad, a diferencia de la multidisciplinariedad y la interdisciplinariedad, implica una verdadera creatividad, pues articula teorías, métodos y procedimientos provenientes de las disciplinas, pero en función de la especificidad de los problemas por resolver” (ibidem).

¹⁹ Kemmis S. “El currículo: Más allá de la teoría de la reproducción” Madrid, Morata, 1988 p. 125.

²⁰ Los Lineamientos proponen como ejes generadores: la defensa de la condición humana y el respeto por la diversidad; las personas como sujetos de derechos; la conservación del ambiente; la superación de las diferencias socioeconómicas; el planeta como casa común de la humanidad, la identidad y memoria colectiva; el saber cultural sus posibilidades y riesgos y el conflicto y cambio social. Aunque no lo afirman, cabe pensar que estos ejes pueden ser modificados o ampliados para propósitos pedagógicos.

¹⁸ Sanabria Méndez, Carlos Alberto: “Desafíos para la enseñanza disciplinar de la historia” Ponencia presentada en el Seminario sobre enseñanza de la Historia en ámbito escolar. Bogotá, Secretaría de Educación Distrital, octubre de 2015. El texto que aquí se presenta es una transcripción libre de dicha ponencia.

TEMÁTICAS DE LOS EJES GENERADORES	DISCIPLINAS MÁS RELEVANTES	CONCEPTOS FUNDAMENTALES DISCIPLINARES Y ORGANIZADORES DIDÁCTICOS
La defensa de la condición humana y el respeto por su diversidad (eje 1)	Antropología , derecho, historia, sociología, psicología, demografía, geografía, economía	Espacio, tiempo, etnia, sujeto, familia, población, comunidad, producción, poder, similitud-diferencia , conflicto de valores
Las personas como sujetos de derechos y la vigencia de los derechos humanos (eje 2)	Ciencia Política , derecho, sociología, ética, filosofía, geografía	Espacio, tiempo, sujeto, sociedad, Estado, poder, justicia, ética, comportamientos sociales; conflicto-acuerdo
La conservación del ambiente (eje 3)	Ecología , geografía, economía, historia, demografía, sociología	Espacio, tiempo, sociedad, población, comunidad, producción, desarrollo; continuidad-cambio
Las desigualdades socioeconómicas (eje 4)	Economía , geografía, historia, ciencia, política, demografía	Producción, espacio, tiempo, sociedad, sujeto, comunidad; identidad-alteridad
Nuestro planeta Tierra, casa común de la humanidad (eje 5)	Geografía , economía, historia, demografía, ecología, ciencias políticas	Espacio, tiempo, sociedad, comunidad, familia, sujeto; “códigos integradores”: ideológicos, jurídicos, éticos, de comportamiento: conflicto-cambio
Identidad y memoria colectiva (eje 6)	Historia , antropología, geografía, ciencia política, economía, sociología, demografía	Tiempo, espacio, memoria, cultura, sociedad, familia, sujeto; “códigos integradores”: ideológicos, jurídicos, éticos, de comportamiento: continuidad-cambio e identidad-alteridad
El saber cultural: posibilidades y riesgos (eje 7)	Comunicación social , sociología, geografía, historia, demografía, antropología	Espacio, tiempo, tecnología, ciencia, ecología, desarrollo y progreso, sociedad, comunidad, familia; interrelación-comunicación
Conflicto y cambio social (eje 8)	Ciencia política , historia, derecho, geografía, sociología	Espacio, tiempo, organización, poder, Estado, nación: “códigos integradores”: ideológicos, jurídicos, éticos, de comportamiento: conflicto-acuerdo

Fuente: MEN: Lineamientos Curriculares para las Ciencias Sociales, 2004.

El esquema anterior, tomado de los Lineamientos Curriculares para las Ciencias Sociales, constituye un buen ejemplo de cómo la historia como disciplina puede desarrollarse a partir de ejes generadores y servir de otras ciencias sociales para cumplir con los objetivos pedagógicos. Ello NO significa que la historia como disciplina autónoma esté llamada a desaparecer, sino por el contrario a fortalecerse.

3.2. Historia como formación de conciencia crítica

Pensar históricamente quiere decir poseer una **conciencia crítica**, como lo manifestaba Fontana hace más de veinte años, al referirse al caso de la disciplina histórica: “Cuanto trabajamos en este terreno –y compartimos, a un tiempo, las preocupaciones por la transformación de la sociedad en la que vivimos– hemos creído siempre en que nuestra disciplina tenía una importancia en la educación, tanto por su voluntad totalizadora (...) como porque puede ser, empleada adecuadamente, una herramienta valiosísima para la formación de una conciencia crítica”²¹.

En ese sentido, la responsabilidad social de los historiadores es “enseñar a **pensar históricamente**. A no aceptar sin crítica nada de lo que se pretende legitimar a partir del pasado, a no dejarse engañar por tópicos que apelan a los sentimientos para inducirnos a no utilizar la razón (...) La nueva clase de historia que necesitamos debe servir para **crear conciencia crítica acerca del pasado con el fin que comprendamos mejor el presente**, debe aportar elementos para combatir los mecanismos sociales que engendran desigualdad y pobreza, y debe denunciar los perjuicios que enfrentan a unos hombres contra otros, y, sobre todo, a quienes los utilizan para beneficiarse de ello”²².

El autor propone una clase de historia que se aproxime a crear **una memoria colectiva que tenga una auténtica utilidad social**. “De esta forma, usar su

capacidad de construir “presentes recordados” para contribuir a la formación de la clase de conciencia colectiva que corresponde a las necesidades del momento, no sacando lecciones inmediatas de situaciones del pasado que no han de repetirse, como se suele pensar, sino creando escenarios en que sea posible encajar e interpretar los hechos nuevos que se nos presentan”.

Las colectividades humanas, igual que sus miembros considerados individualmente, necesitan contar con **una memoria compartida**. Nos guste o no, las colectividades funcionan a partir de estas conciencias colectivas. Por ello el discurso público se preocupa de interferir en ellas, de formarlas, y con frecuencia de deformarlas. “Debemos aspirar a participar activamente en la formación de la memoria pública, si no queremos abandonar un instrumento tan poderoso en manos de los manipuladores”²³.

Fontana concluye que “el aprendizaje del pensar históricamente que ha de equipar a los estudiantes para que aprendan a dudar, a no aceptar mansamente los hechos que contienen libros de historia como certezas semejantes a las que se enseñan en el estudio de las matemáticas, sino como opiniones y juicios que se puedan analizar”.

Por su parte, el grupo de Historia de la Universidad del Rosario (2015)²⁴ aporta algunos criterios para justificar la enseñanza de la historia: primero, en la necesidad de superar el llamado “presenteísmo” como “una visión miope que ignora procesos sociales complejos y de larga duración y que es incapaz de decirnos quienes somos y como llegamos a donde estamos”²⁵; segundo, por la necesidad de cuestionar formas tradicionales de convivencia social y avanzar hacia el aprendizaje de la libertad y de la tolerancia y tercero, la historia “debe dar a cada uno el sentimiento de que pertenece a una comunidad, vinculada con una

²³ Ibidem, página 126.

²⁴ Universidad del Rosario, Grupo de Historia respuesta a la Senadora Viviane Morales, agosto 13 de 2015.

²⁵ Archila, Mauricio “¿La historia hoy: memoria o pasado silenciado?” en Revista Historia y Sociedad N° 10 Universidad Nacional de Colombia, abril 2004. Citado por Universidad del Rosario, ibidem.

²¹ Fontana, Joseph: “Para qué sirve la historia en tiempos de crisis” Citado en ¿Para qué sirve la historia en un tiempo de crisis? de Análisis y Pasado de Proyecto Social, 2003 (Página 57).

²² Ibidem, página 59.

geografía capaz de aprehender los territorios y debe hacer compartir un sistema de imágenes, referencias y valores comunes”.

En suma, concluye la universidad, “la enseñanza de la historia crítica permite a los estudiantes-ciudadanos comprender el mundo social y político en el cual viven... la historia enseña que las realidades actuales resultan de decisiones anteriores y que las resoluciones actuales determinarán nuestro futuro colectivo, finalmente, permite que los alumnos aprendan que en el mundo social y político no todos los enunciados son válidos o aceptables, ayudando así a combatir el relativismo”.

Así pues, el conocimiento de la historia contribuye a la formación de una conciencia crítica sobre el entorno social y su devenir.

3.3. Historia como construcción de identidad nacional²⁶

Como afirma Castells²⁷ **la identidad no es más que el lado subjetivo o, si se quiere, intersubjetivo de la cultura y la fuente prioritaria de sentido social.** Es la cultura interiorizada en forma específica y distintiva en forma de representaciones, valores, símbolos y demás referentes culturales a través de los cuales los actores sociales, individuales o colectivos, demarcan simbólicamente sus fronteras y se distinguen de los demás actores en circunstancias y contextos históricamente específicos y socialmente estructurados de acuerdo a Giménez²⁸ y López²⁹.

La identidad nacional ha de entenderse como un marco de referencia social y político basado en la construcción de una **memoria colectiva** mediante la cual enfrentamos el mundo. No podemos identificarnos con algo que no conocemos y por ello debemos empezar a enseñar dónde estamos y quiénes somos para construir un sentido de pertenencia e identidad.

Como lo afirma Barahona “(...) lo que representa la identidad nacional, como síntesis y producto de procesos históricos dados, **no puede ser explicado sin recurrir al pasado de la sociedad que es portadora de esa identidad.** La historia es la clave que contiene la explicación última de los intrincados nudos sobre los que se han forjado procesos muy complejos que muchas veces se esconden tras las apariencias de una singular manifestación cultural, o que se manifiesta a través de una conducta social o política dada o de un comportamiento histórico pleno de sobresaltos y ambigüedades”³⁰.

Esta experiencia del pasado, que afectó a amplios sectores de una sociedad, tiene efectos directos en la identidad nacional y la cultura de un país, en vista de que son los diversos aportes de los distintos grupos sociales los que van configurando, con el transcurso del tiempo, **los sentimientos de pertenencia a esa “comunidad imaginada”³¹ que es la nación.** Ello se vuelve más evidente si tenemos en cuenta que la cultura es un agente activo de la identidad nacional. En el proceso de formación de una nación, los elementos culturales tienen un peso definitivo en la definición de la identidad de un pueblo y en su conformación histórica³².

Carretero completa esta visión al afirmar que la escuela es el lugar prioritario en la distribución de identidades, más aún que de los conocimientos, y si bien la discusión tomó los currículos y los textos como punto de partida, el nudo del conflicto nos desplaza mucho más allá de las aulas. La historia escolar tiene una función amplia: además de cumplir con un rol de transmitir una memoria histórica basada en un pasado nacional o mundial, los manuales de historia transmiten una historia oficial que es utilizada también para justificar el presente, y para redefinir los contratos sociales y las posiciones en pugna³³.

El nacionalismo atiende una de las más grandes necesidades psicológicas del ser humano: la pertenencia.

Sin embargo, continúa Carretero, concebir la historia como legado implica la pérdida de libertad, porque de esta manera se hace entrega de una misión a cada miembro de la comunidad desde su nacimiento y se lo convida a transitar sobre una senda ya marcada. En nombre de la continuidad, la identidad remite a una esencia cuyo origen no está en el presente o el futuro, sino en el pasado —no en un pasado cronológico, sino ahistórico—. La conclusión del autor es que el currículo no es un elemento neutro, sino el resultado de las relaciones de poder y las luchas de clase, de género, de religiones, de etnias.

Precisamente, ante la discusión de cómo elegir la historia a enseñar y la forma didáctica de enseñarla, Carretero acoge lo que en Estados Unidos se denominaron los “National History Standards” cuyo parámetro para nuestro país correspondería a la antes mencionada “Nueva Historia de Colombia”, como una forma coherente de mostrar una historia no personalista, en relación con las existentes hasta ese momento. Contra la idea de un único y gran relato, donde el pasado es triunfante y el presente ya está determinado, se propone una visión pluralista de la nación, con muy pocos héroes y un mayor énfasis en los procesos sociales complejos.

²⁶ Velasco Peña, Gina Claudia. “Los usos públicos de la Historia en los contextos escolares” Disertación. Doctorado Interinstitucional en Educación, sede Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá, 2015. Agradecemos los aportes de la profesora Velasco en este documento.

²⁷ Castells, M. (1998). La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 2. El poder de la identidad. Madrid: Alianza.

²⁸ Giménez, G. (1993). Apuntes para una teoría de la identidad nacional. Sociológica, Año 8(21). Recuperado el 17 de noviembre de 2015 de: <http://www.redalyc.org/pdf/654/65417104.pdf>

²⁹ López López, J. d. (2004). Una aproximación a la crisis de las identidades y una propuesta de investigación empírica. Gazeta de Antropología. doi:Gazeta de Antropología, 2004, 20, artículo 34 Recuperado el 17 de noviembre de 2015 de: <http://hdl.handle.net/10481/7285>.

³⁰ Barahona, M. (2002). Evolución histórica de la identidad nacional (2ª Edición ed.). Tegucigalpa, Honduras: Editorial Guaymuras. Página 14.

³¹ Según Anderson (2003) “La comunidad política es imaginaria porque la mayoría de los miembros no se conocen entre sí, pero tienen referencia unos de otros porque “independientemente de las desigualdades, la nación es siempre concebida desde una fraternidad profunda y horizontal”.

³² Zambrano Pantoja, F. (Septiembre de 1994). Cultura e identidad nacional, una mirada desde la historia. Nómadas (1). Recuperado el 20 de Agosto de 2015 de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105115239005>

³³ Carretero, Mario: “Documentos de identidad, la construcción de la memoria histórica en un mundo global” Buenos Aires, Paidós 1989.

Finalmente, Martha Nussbaum, en su reciente ensayo sobre *Emociones políticas*, ofrece una visión equilibrada entre la educación de los sentimientos patrióticos y una visión tolerante y pluralista de la humanidad. Por ello, no duda en afirmar que “incluso en un mundo dedicado a la causa de la justicia global, la nación tiene reservado un valioso papel, pues es la unidad política más amplia conocida que resulta suficientemente responsable ante su pueblo y expresiva al mismo tiempo de las voces de este”³⁴. La autora se pregunta cómo formar un ciudadano que sea al mismo tiempo “amoroso y crítico” para lo cual afirma es necesaria la “formación de las emociones dirigidas explícitamente a la nación y a su relato de la historia”.

Con tal fin propone algunas máximas que deben orientar el contenido y pedagogía del patriotismo en las escuelas, así:

Empezar con el amor. “Los niños no sabrán sentir bien en el ámbito de la nación, ni serán buenos críticos de esta a menos que se preocupen e interesen primero por la nación y su historia (...) es importante que esta enseñanza del amor vaya ligada a valores buenos que puedan servir como referente para criticar valores negativos” (páginas 301-302).

Introducir el pensamiento crítico en las fases tempranas y continuar con su enseñanza. La formación de pensamiento crítico debe ser una característica transversal de todo el proceso educativo, en tal sentido la “narrativa patriótica debe ir acompañada de una reflexión sobre las razones de las luchas y sobre las dificultades derivadas de la guerra” (pág. 302).

Usar la imaginación posicional de tal forma que incluya la diferencia. Dado que la exclusión de la cual se derivan la estigmatización y el asco, es uno de los principales riesgos de aprendizaje de valores equivocados, es indispensable que los estudiantes imaginen y “sientan” una y otra vez la situación de diversas minorías: esclavos, indígenas, pobres, poblaciones vulnerables (página 303).

Mostrar los motivos de las guerras pasadas, pero sin demonizar. “Uno de los fines del sentimiento patriótico es fortalecer a las personas para que puedan soportar las penurias de la guerra cuando sea necesario para defender su país, por tanto no queremos formar individuos que solo vean los aspectos negativos” (página 305). Por supuesto, también es indispensable que puedan comprender el dolor que el propio país (o Estado) inflige a otros.

Enseñar el amor por la verdad histórica y por la nación tal como es. Uno de los problemas del patriotismo es su capacidad para formar una visión de “homogeneidad acrítica”. Por ello, “debemos evitar que los estudiantes lleguen a la conclusión de que todo vale y que la validez de los relatos históricos depende únicamente de la relación de fuerzas imperante, sin tomar en cuenta lo que realmente ocurrió” (página 307).

Estas máximas son un buen punto de partida para reconocer el papel que puede cumplir la propuesta

epistemológica y pedagógica de los Lineamientos Curriculares, especialmente el enfoque que busca combinar la docencia con la investigación de la historia y la motivación a los estudiantes para construir visiones críticas de la realidad a partir de un conocimiento también crítico del pasado.

3.4. Historia como memoria del conflicto para la construcción de paz

“Si no se habla, si no se escribe, si no se cuenta, se olvida y poco a poco se va tapando bajo el miedo. La gente que vio el muerto se va olvidando y tiene miedo de hablar, así que llevamos un oscurantismo de años en el que nadie habla de eso... Como nadie habla de lo que pasó, nada ha pasado. Entonces bien, si nada ha pasado, pues sigamos viviendo como si nada”.

Testimonio de una víctima de Trujillo, Valle. En “¡Basta Ya! Informe de la Comisión de Memoria Histórica”³⁵.

No es posible la construcción de la paz, si no construimos una memoria de conflicto y reconciliación. Como lo afirma Jedlowski, 1. La memoria colectiva de cada individuo está inscrita en marcos de referencia colectivos, de los cuales el principal es el lenguaje. 2. Tanto la memoria individual como la memoria de los grupos conservan el pasado a través de los procesos de selección e interpretación: la memoria es, por ello, reconstrucción. 3. La memoria colectiva cumple una función para la identidad de un grupo social, tanto en el sentido que favorece su integración, como en que representa la proyección en el pasado de los intereses vinculados a esta identidad³⁶.

La ‘memoria colectiva’, así entendida, es como el conjunto de las representaciones del pasado que un grupo produce, conserva, elabora y transmite a través de la interacción entre sus miembros. Lo que hace una memoria propiamente colectiva no es tanto el carácter común de sus contenidos, sino más bien el hecho de **que estos sean elaborados en común**, esto es, sean el producto de una interacción social, de una comunicación capaz de elegir en el pasado lo que es relevante y significativo en relación con los intereses y con la identidad de los miembros de un grupo³⁷.

Por ello, en sociedades como la colombiana, atravesadas por la violencia y todas las dolorosas consecuencias, no es posible hablar de una “única memoria colectiva”. Cada uno de los grupos en conflicto y particularmente las víctimas, deben reelaborar las representaciones del pasado como dolor y venganza o como perdón y reconciliación.

Los planteamientos de Gática³⁸ y Prats³⁹ coinciden en señalar que la memoria es una capacidad universal, sujeta a antagonismos y manipulaciones,

³⁵ Centro de Memoria Histórica de Colombia. “¡Basta Ya! Colombia: Memoria de Guerra y Dignidad”. Bogotá: Pro-Off Set, (2013).

³⁶ Jedlowski, P. (2000). La sociología y la memoria colectiva. En Rosa Rivero, Alberto, Bellelli, Guglielmo, & Bakhurst, David, Memoria colectiva e identidad nacional (páginas 123-134). España.

³⁷ Ibidem, página 130.

³⁸ Gática, M. G. (2010). ¿Exilio, migración, destierro? Los trabajadores. Recuperado el Agosto de 2015, de Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.377/te.377.pdf> página 9.

³⁹ Prats, J. (2012). Defensa de la historia en educación. Escuela, 939(3948), 3.

³⁴ Nussbaum, Martha C. *Emociones políticas: ¿Por qué el amor es importante para la justicia?* México: Paidós, 2014. Página 257.

pero especialmente remite al hecho y a la “**capacidad humana de sobreponerse a una impronta estática, ya que permite la construcción de una elaboración simbólica y semántica del pasado y del futuro**”. Por ello la recuperación de la memoria social puede tener claras funciones de sanidad de las sociedades que han sufrido traumas históricos.

La ‘elaboración’ es una modalidad particular de trabajo mnémico. En lugar de un funcionamiento espontáneo de los mecanismos del olvido, que tienden a descartar de la conciencia todo lo que es problemático o inquietante, y en vez de mecanismos deliberados de la voluntad política, que tiende a dar forma a la memoria común al servicio de la constitución de la llamada ‘buena identidad’, la elaboración hace posible la confrontación consciente con lo negativo, en un proceso que no coincide con una ‘reparación’ de los perjuicios, sino con una asunción de responsabilidad respecto de la propia historia (Bauman, 1987; Siebert, 1996b; Rossi-Doria, 1998). Esta asunción conlleva tanto el intento de comprender la génesis de los acontecimientos traumáticos cuanto de utilizar esta comprensión como patrimonio para orientarse en el futuro.

Al respecto, como lo afirman Uprimmy y Saffon: “la verdad es el presupuesto básico de cualquier proceso transicional que pretenda respetar los derechos de las víctimas y garantizar que las graves violaciones de derechos humanos cometidas con anterioridad a él no se repitan. Sin verdad, la sociedad no estaría en capacidad de comprender lo que sucedió en el pasado, y no podría poner en marcha mecanismos que impidan la recurrencia de esas conductas atroces. No habría garantía de no repetición”⁴⁰.

La verdad es el presupuesto básico para garantizar la no repetición de crímenes atroces, pues solo conociendo el pasado podrá la sociedad poner en marcha mecanismos que impidan la recurrencia de crímenes como esos. En esa medida, la verdad constituye un instrumento de singular importancia en la lucha contra la arbitrariedad del poder y, en particular, contra el uso nefasto que este puede hacer del olvido para lograr la impunidad de las atrocidades.

Citando principios para la lucha contra la impunidad, los autores afirman que el derecho a la verdad incluye tanto el derecho a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y de sus familias a conocer los hechos y circunstancias en que sucedieron dichas violaciones, **como el derecho de la sociedad entera a saber los motivos por los cuales tales hechos se produjeron, con miras a preservar la memoria colectiva y evitar de esa manera que hechos de esa índole se vuelvan a presentar. Este derecho, tanto individual como colectivo, implica igualmente el deber de recordar las atrocidades acontecidas en el pasado, y se concreta en la obligación estatal de adoptar medidas adecuadas para lograr tal propósito**⁴¹.

⁴⁰ Uprimmy, Rodrigo, Saffon, María P. “Derecho a la Verdad: alcances y límites de la verdad judicial” en Gamboa Tapias, Camila, editora. “Justicia Transicional: teoría y praxis” (2006) Editorial Universidad del Rosario. Página 345.

⁴¹ Ibidem, página 348.

El derecho colectivo de la sociedad a acceder a un relato histórico sobre las razones por las cuales sucedieron tales crímenes atroces y su proceso de negociación, puede ser satisfecho de diversas maneras.

- Las verdades sociales no institucionalizadas, es decir, todas aquellas formas de reconstrucción de la verdad y preservación de la memoria colectiva llevadas a cabo por instancias no institucionales, tales como historiadores, periodistas, literatos y científicos sociales, entre otros.

- La verdad judicial, esto es, la verdad oficial de lo sucedido alcanzada a través de un proceso judicial, ya sea porque fue declarada por éste, o se puede inferir del mismo.

- Los mecanismos extrajudiciales institucionalizados de búsqueda de la verdad, que consisten en espacios especialmente creados y reconocidos institucionalmente para la reconstrucción histórica de la verdad, y cuyo propósito son las comisiones de la verdad.

De acuerdo con los autores, desde la finalización de los grandes conflictos a finales del siglo XX, la tendencia consiste en reivindicar la importancia de la verdad judicial, pero alentando a un mismo tiempo la creación de mecanismos extra procesales de reconstrucción de la verdad y la producción de verdades sociales por medio de la academia y el periodismo, que funcionarían como complementos importantes de aquella.

Dado que cada uno de los mecanismos de búsqueda de la verdad tiene fortalezas y debilidades particulares, que en muchos casos corresponden respectivamente a las debilidades y fortalezas particulares de los otros mecanismos, el derecho a la verdad puede ser satisfecho de manera más adecuada si todos estos mecanismos son vistos como complementarios entre sí, y no como mutuamente excluyentes o como superiores respecto a los otros⁴².

La asignatura obligatoria de historia, por lo menos en su componente nacional, busca precisamente preservar la memoria colectiva del conflicto armado que está en su proceso de negociación, y transmitirla a todos los nuevos estudiantes, que hacen parte de lo que comúnmente se ha denominado “generación de la paz”.

La reconstrucción de la verdad histórica y social debe ir acompañada con procesos de perdón y reconciliación no solo por parte de las víctimas, quienes son las verdaderas titulares del **derecho a perdonar**, si no de la sociedad en su conjunto como un aprendizaje que permita afianzar una paz duradera. Al respecto, la Fundación para la Reconciliación⁴³ ofrece una interesante propuesta que incluye tres fases:

A. Lógicas de verdad y justicia

El valor de la verdad se determina a partir de lo que Hannah Arendt llama “la habilidad para romper la irreversibilidad de una ofensa”. En un proceso de perdón es vital establecer qué tan importante es para un individuo en un momento dado de su vida, elaborar

⁴² Ibidem, página 370.

⁴³ Narváez, Leonel & Díaz, Jairo: “Political culture of forgiveness and Reconciliation” Bogotá, Fundación para la Reconciliación, 2010.

una historia que amplíe una experiencia dolorosa, en un grupo específicamente orientado a develar la verdad”.

Este derecho a la verdad, se asocia siempre con un derecho a la reparación.

La reconstrucción de la identidad colectiva de un país después de un conflicto prolongado, pone de presente la imposibilidad de construir horizontes futuros si se mantiene un manto de dudas sobre las causas y hechos de la violencia, desenmascarar los perpetradores se convierte en una obligación para la re-construcción de un proyecto nacional.

La reconciliación como forma de perdón implica dos imperativos: progreso real en la interpretación de los hechos y restauración a las víctimas.

La clase de verdad que se requiere en procesos de reconciliación va más allá de la verdad judicial, cuyos hechos en la mayoría de los casos ya se conocen, y de la verdad positiva. “En el momento en que la genealogía de los hechos es elaborada, aparece una nueva narrativa resultado de la **hermenéutica de los hechos** que disuelve la verdad de los victimarios.

Aquí nuevamente cabe la referencia al papel de la enseñanza de una historia crítica orientada a formar en los estudiantes competencias para la comprensión de los hechos a través de su interpretación.

Es a partir de esta nueva verdad que puede construirse la “**lógica de la vida**” dando paso a la posibilidad de trascender la violencia para construir una vida más plena.

B. Justicia restaurativa, auto-restauración y hetero-restauración

Los conceptos de reparación y restauración ofrecen una nueva perspectiva de relación entre víctima y victimario que va más allá de la lógica legal del “derecho a castigar”.

El modelo de la Fundación para la Reconciliación diferencia el concepto de “auto-restauración” como aquel que se realiza directamente por la víctima, como un proceso personal para reparar el daño sufrido. En tanto que se denomina “hetero-restauración” cualquiera donde intervenga un tercero, sea ella obligatoria o no, como es el caso de las restauraciones obligadas por la ley con la intervención judicial o administrativa, para articular la reparación entre la víctima y su victimario.

Se considera que la movilización de víctimas y la tramitación de sus demandas de restauración son una alternativa democrática viable. En un país como Colombia, donde casi seis millones de personas han sido víctimas de los diversos conflictos vividos por tres generaciones, es indispensable tramitar normas conducentes a su reparación como se ha hecho con la Ley de Reparación de Víctimas y Restitución de tierras; sin embargo, aun para quienes no han participado directamente en el conflicto como víctimas o victimarios, se hace necesario el aprendizaje de las lógicas de la memoria y la restauración.

C. Memoria y atmósferas narrativas de perdón

La construcción de una memoria colectiva que pueda ser compartida por todos los miembros del grupo ayuda a crear una atmósfera favorable al perdón. En este sentido, el perdón es un proceso personal que se desarrolla en relación con el grupo.

El proceso de perdón implica comunicación y requiere que diversos miembros del grupo se encuentren y construyan unas narrativas. “Las memorias pueden, a través de un proceso de participación activa de los ciudadanos, construir una crítica al estatus quo y transformar las circunstancias que han permitido la hegemonía del crimen y la violencia”.

El derecho a recordar tiene una relación poderosa con el concepto de reparación. Uniendo verdad y reparación, memoria y justicia se crea una dimensión ética de la política que abre paso a la participación ciudadana. “La pedagogía de los significados favorece la discusión, comprensión y análisis de las causas políticas, culturales, sociales y religiosas de la violencia con el fin de reconstruir los eventos históricos de una manera mucho más compleja que la del crimen y la vergüenza de los agresores”.

El perdón es la emergencia de una memoria colectiva y su interpretación, en lugar del resentimiento.

La fundación para la reconciliación incluye tres dimensiones del perdón: **perdón interpersonal**, que surge entre individuos; **perdón comunitario** que surgen entre grupos, étnicos, religiosos, vecindarios, grupos deportivos; y **perdón político** que surge entre el Estado y sus ciudadanos y que constituye las bases para la paz interna de los países o entre naciones.

En estos tres niveles, que no necesariamente se superponen, pero que pueden incidir positivamente desde los individuos hacia las comunidades y la política, es útil contar con una pedagogía para el perdón y la reconciliación a manera de un “contexto propicio” para lograr una significativa acumulación de capacidades ciudadanas que contribuyan a una paz sostenible.

4. ¿QUÉ OPINAN LOS DOCENTES?

De acuerdo con una consulta no aleatoria realizada a 116 profesores de diversas especialidades académicas en instituciones educativas públicas y privadas, el 99% de los entrevistados consideró importante volver a enseñar específicamente “Historia de Colombia” en los colegios del país⁴⁴.

En las respuestas fue posible advertir que los profesores consideran fundamental retomar la enseñanza particular de la historia porque aporta a la construcción identitaria de nuestro país. Reconocen que lo que nos identifica como miembros de una nación es el ser personas atadas a un tiempo histórico y comprometidos con él, pues como manifiesta el profesor de artes Giovanni Sánchez, “se requiere conocimiento

⁴⁴ Velasco Peña, Gina Claudia. “Los usos públicos de la Historia en los contextos escolares” Disertación. Doctorado Interinstitucional en Educación, sede Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, 2015. Tanto la encuesta como este análisis hacen parte de una disertación del Doctorado Interinstitucional en Educación, de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, y tuvo como objetivo evaluar la opinión de los docentes del Distrito Capital sobre la posibilidad de instaurar la obligatoriedad de la enseñanza de la Historia de Colombia en las instituciones educativas en los niveles de básica y media.

de nuestra historia nacional pues con ella se logra el acervo cultural el sentido de pertenencia y se rescatan las tradiciones así mismo como la institucionalidad la cual está casi que olvidada en la cultura ciudadana el respeto por nuestra cultura y el sentido patrio". Sin embargo, lo que se observa es una creciente pérdida de la identidad nacional que se manifiesta en el desconocimiento de las raíces, de los desarrollos de los procesos históricos-culturales y hasta de los símbolos patrios. En este sentido, es natural y lógico observar que la carencia de unos referentes identitarios propios, nos ha vuelto proclives a adoptar costumbres y culturas foráneas, cuyo precio es el repudio o desdén de las nuestras.

Esta percepción es comprensible, pues es a través del aprendizaje de la historia que se adquieren las dimensiones del tiempo y se comprende lo que ocurre en el devenir histórico. Un docente del nivel preescolar señala que "como seres sociales es fundamental reconocer nuestra historia como parte de nuestro ser; nos configuramos como sujetos a través del reconocimiento del otro, como parte de determinados grupos sociales entre ellos de un país; por lo tanto el conocimiento y reconocimiento de la historia del mismo nos configura y configura nuestro país".

En este sentido, se ubica uno de los usos más referenciados de la historia porque los contenidos aprendidos se alojan en la memoria, gracias a la cual el conocimiento se ordena en imágenes y conceptos a través de los cuales es posible comprender, explicar y juzgar el pasado; este conocimiento conservado como memoria histórica es constituyente esencial de la cultura y contexto de auto reconocimiento de la identidad individual y social. Es así como la identidad nacional, como parte de las identidades colectivas, se configuran y reconfiguran con la memoria colectiva, es decir que "La personalidad histórica de las comunidades particulares y de los pueblos en su conjunto se desarrolla en el tiempo gracias esencialmente a las adquisiciones de la memoria común salva del olvido y entrega a la duración del conocimiento"⁴⁵.

Los docentes ven con preocupación, además, que se está produciendo un fenómeno de enajenación cultural, es decir, una recepción y aceptación irracional y acrítica de creencias y prácticas ajenas o la adopción de estas por una fascinación ciega y no por decisión libre y personal⁴⁶. Este fenómeno se ve como resultado de la carencia de un anclaje unificador que nos lleve a valorar lo propio, lo singular o peculiar que nos define como colombianos reconociendo la propia diversidad, pero que a la vez nos diferencia de otras culturas. Lo que se observa es el reconocimiento que las culturas histórica y geográfica tienen la función de orientación en el tiempo y en el espacio, esencial para la apropiación de las raíces de cada uno, el desarrollo del sentido de pertenencia colectiva y la comprensión

de los demás⁴⁷, y en consecuencia, la ausencia de un espacio académico escolar que se ocupe específicamente de ello está produciendo una amnesia histórica que se paga socialmente con la pérdida de referencias y de puntos de orientación comunes⁴⁸.

El desarraigo histórico y cultural, la sobrevaloración de lo ajeno, sumado al desconocimiento y desapego por lo propio conlleva el riesgo a desconocer o ignorar los intereses reales de nuestras comunidades y a olvidar el horizonte de referencia de actuación que redunde en el beneficio integral de la nación colombiana.

La comunidad de historiadores profesionales comparte las preocupaciones docentes sobre los efectos de la desaparición de la enseñanza de la historia nacional, pues para ellos la ausencia de esta asignatura en los currículos de las instituciones educativas en Colombia ha llevado a una suerte de "amnesia" o "analfabetismo" histórico y cultural que conduce a la pérdida de referentes propios y de puntos de orientación compartidos para la sociedad colombiana. En concordancia con lo manifestado por algunos docentes en la encuesta, los historiadores Enrique Serrano y Jorge Orlando Melo⁴⁹ señalan que el no desarrollar pensamiento histórico "fomenta un pensamiento mágico: hace que los estudiantes creen en mitos e ideas falsas con extrema facilidad, no tengan una visión razonable de sí mismos y sean personas manipulables", además los hace incapaces de "tomar decisiones informadas sobre los asuntos políticos, pues ignoran la experiencia que el país ha vivido". Por ello la advertencia de Álvaro Tirado Mejía es hoy día más que relevante: "las sociedades que no tienen conciencia de lo que son, corren el riesgo de diluirse"⁵⁰.

La forma en que se enseñan actualmente las Ciencias Sociales es otro de los asuntos referenciados como problemáticos por los maestros. Nelson Patarroyo nos presenta su percepción sobre los resultados de aprendizaje de los estudiantes desde que se abandonó la estructura disciplinar: "Desde mi labor como docente observo muchas falencias desde que desaparecieron las asignaturas de geografía e historia vemos como el conocimiento de nuestros estudiantes ahora desconocen nuestra cultura, nuestras raíces y nuestros hechos trascendentales con los que puedan permitir un nuevo pensamiento". Esta postura nostálgica respecto a la organización y sentido de anterior a la llamada *Renovación curricular* que integró las Ciencias Sociales.

Respecto a las principales recomendaciones que tienen los profesores para esta asignatura, destacan la necesidad de que los estudiantes obtengan un **conocimiento integral de la Historia de Colombia**, que comprenda sus instituciones sociales, políticas y culturales, a través de los hechos históricos más significa-

⁴⁵ Turco, Giovanni (2002). "Memoria histórica y axiología historiográfica". En: *Anales de la Fundación Francisco Elías de Tejada*, No. 8. Pp. 241-257. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2867050>.

⁴⁶ Villoro, Luis (1993). "Aproximaciones a una ética de la Cultura". En: Olivé, León (Comp.). *Ética y diversidad Cultural*. México, Fondo de Cultura Económica. pp. 136-137.

⁴⁷ Comisión Europea (1995). Libro blanco sobre la educación y la formación. Enseñar y aprender hacia la sociedad del conocimiento. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Página 30.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Linares, Andrea (2013). "Historia, la gran materia olvidada en las aulas". *El Tiempo*, 31 de agosto. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-1303811>

⁵⁰ *Semana* (2012). "La crisis de la Historia". Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-crisis-historia/255378-3>.

tivos. El conocimiento histórico debe lograr que el estudiante aprenda a pensar los hechos de la Historia en sus conexiones hacia adentro y hacia fuera, es decir, a relacionar en sus influencias mutuas los hechos inmediatos que pertenecen a la propia realidad colombiana y a éstos con los hechos exteriores que pertenecen a la Historia Mundial directamente ligada a la nacional, que incluya otras versiones de la historia de Colombia y preparar estrategias mucho más didácticas de enseñanza que involucren las nuevas tecnologías.

5. MATERIALIZACIÓN DE LOS CONTENIDOS A TRAVÉS DE LOS LINEAMIENTOS CURRICULARES

Intencionalmente, el articulado del proyecto que se propone omite regular los contenidos específicos de la asignatura de Historia de Colombia y Mundial, para preservar el espíritu de la Ley General de Educación –Ley 115 de 1994– en el sentido de respetar el principio de autonomía de las instituciones educativas en el diseño de sus planes educativos; sin embargo, los planteamientos teóricos considerados, necesariamente deben tomar forma en los **Lineamientos Curriculares** que desarrollan el marco normativo propuesto.

En tal sentido, además de asignar responsabilidades y plazos al Gobierno nacional para el diseño y promulgación de los lineamientos curriculares para la enseñanza de la historia, se ha recogido una sugerencia de la Academia Colombiana de Historia en el sentido de proponer la creación de una **Comisión Asesora del Gobierno nacional** formada por representantes de organizaciones de la sociedad civil quienes acompañarán el diseño y desarrollo de los lineamientos curriculares para la enseñanza de la historia en la educación básica y media, que tendría por lo menos los siguientes elementos:

- Ofrecer al educando un ámbito de conocimiento histórico que va desde lo local hasta lo internacional.
- Garantizar la articulación espacio-temporal integrando la enseñanza de la historia y la geografía.
- Especificar que se trata de “historia de Colombia” y de sus interrelaciones con la historia de América y el mundo.
- Fundamentar la enseñanza de la historia como “una comprensión crítica del pasado y no como una ideología afirmativa” Se trata, dice el documento de la Academia, de “dotar a los estudiantes de un sustento mental sobre los procesos contemporáneos y sus antecedentes, cuyos contenidos pertinentes contribuyan al logro de la paz y a construir un sentido de nacionalizada en el contexto de la diversidad étnica y cultural”.
- Contribuir a la conservación ambiental y a la preservación del patrimonio histórico y cultural.

Un buen ejemplo de cómo podrían abordarse tales lineamientos data de 2007 con las orientaciones curriculares para el campo del pensamiento histórico⁵¹ desarrolladas por la Secretaría de Educación de Bogotá que no lograron aplicarse pero que abogan por enseñar la historia como “una forma de pensamiento”

respecto de la cual formula varias observaciones que resultan pertinentes. En primer lugar, si bien reconoce que “la narración histórica evidencia ideologías y subjetividades, ello no anula su valor cognoscitivo sino que afirma la posibilidad y el deber permanente que tenemos de re-interpretar y lo desacertado que resulta el proceso de conocimiento como la repetición de verdades establecidas” (Op. cit. Página 52). Por ello, el pensamiento histórico es “preguntar a partir de los problemas /situaciones del presente y, en la necesidad de responder, el pasado cobra sentido”.

La formación de pensamiento histórico a través del trabajo didáctico que debe realizarse con los alumnos implica un tránsito desde “la emoción mítica hasta la comprensión de procesos sociales e historiográficos” para lo cual, de acuerdo con el documento que se comenta, es preciso:

Abandonar la “vieja racionalidad” que fragmenta datos, fenómenos y áreas de conocimiento que en realidad están unidos y orientar a los estudiantes en la investigación histórica para que puedan buscar fuentes, identificar los puntos centrales del problema, interpretarlos y relacionarlos con los contextos sociales, espaciales y temporales más amplios.

En ese sentido, el pensamiento histórico busca que el estudiante se vea a sí mismo “no solamente como ciudadano de un país, sino como ciudadano del mundo, portador de una memoria histórica colectiva nacional y mundial” donde además, desde una perspectiva ontológica, puede y debe participar en las decisiones que afectan al colectivo dentro de parámetros de respeto, tolerancia, solidaridad y participación equitativa y democrática. (Op. cit. páginas 54 a 57).

Las recomendaciones didácticas de este documento, bien merecen ser consideradas por el Gobierno nacional y por la Comisión Asesora para el desarrollo ulterior de la ley que se propone.

6. PROPUESTA DE ARTICULADO PARA EL PROYECTO DE LEY

Como se ha dicho al inicio de esta exposición, la propuesta normativa es sencilla en su articulado pero profunda en sus implicaciones y alcances. En lo fundamental, se han respetado los principios, objetivos y estructura de la Ley 115 de 1994 Ley General de Educación, haciendo algunos ajustes indispensables para garantizar los propósitos de este proyecto.

El artículo 1º define el reestablecimiento de la enseñanza de la historia como asignatura independiente y postula sus objetivos.

Los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, y 8º del proyecto de ley que se presenta, introducen literales o párrafos a los artículos 21, 22, 23, 30, 78 y 79 de la Ley 115 de 1994 que son los pertinentes para lograr la eficacia de la norma propuesta.

En particular, los nuevos párrafos que se proponen para el artículo 78 tienen como propósito establecer las responsabilidades y plazos del Gobierno nacional en el desarrollo de los lineamientos curriculares para la enseñanza de la historia en ámbitos escolares, y la creación de una comisión asesora formada por representantes de las organizaciones de la

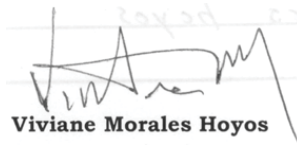
⁵¹ Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Educación: “Colegios Públicos de Excelencia. Orientaciones curriculares para el campo del pensamiento histórico” Bogotá, 2007.

sociedad civil, que tendrá funciones de consulta del Gobierno nacional en este proceso.

En lo que atañe al artículo 79 se mantiene el principio de la autonomía de las instituciones de enseñanza como ha sido la tradición desde la expedición de la Ley 115 de 1994.

Los dos artículos finales se refieren a la publicación y vigencia del proyecto de ley.

De los Honorables Senadores,



Viviane Morales Hoyos
Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de julio del año 2016, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 02, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por *Viviane Morales Hoyos*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 02 de 2016 Senado, *por el cual se modifica parcialmente la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *Viviane Morales Hoyos*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2016

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 03 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se apoya la modernización del transporte.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objetivo de la ley. La presente ley tiene por objeto apoyar al sector del transporte colombiano en su proceso de modernización invirtiendo esfuerzos en cambios necesarios para reducir los costos asociados a la operación y mejorar la calidad del servicio.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables al Ministerio de Transporte, Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, a las autoridades locales de transporte, a las empresas que prestan el servicio de transporte, a los propietarios y conductores de vehículos, al igual que personas jurídicas y naturales que presten servicios complementarios a través de aplicaciones.

Artículo 3º. Definiciones. Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- **Aplicación:** Programa informático, también conocido como plataforma tecnológica, diseñado como herramienta para permitir a un usuario realizar uno o diversos tipos de tareas desde un dispositivo.

- **Pago electrónico:** Es un sistema de pago que facilita transacciones en línea a través del Internet; el sistema de pagos electrónicos realiza la transferencia en línea del dinero que paga el usuario por la prestación del servicio a la cuenta autorizada para recibir dichos pagos.

- **Tarifa dinámica:** Es la modalidad de cobro por servicio, la cual depende de la cantidad de vehículos disponibles en la zona de prestación de servicio.

- **Servicio compartido:** Servicio de transporte por medio del cual varias personas dentro de un vehículo se benefician de un mismo trayecto.

- **Cupo:** Es la capacidad transportadora o de reposición expedida por la autoridad competente.

Artículo 4º. Plataforma Tecnológica Pública y Gratuita. El Gobierno nacional desarrollará y mantendrá vigente una aplicación gratuita y de código abierto para la prestación del servicio de transporte público terrestre, que deberá estar en funcionamiento a más tardar 6 meses después a la expedición de la presente ley.

Parágrafo 1°. La aplicación deberá incluir como mínimo: (a) solicitar el servicio de taxi, conductor, servicio especial o servicio de lujo; (b) taxímetro; (c) tarifas dinámicas; (d) servicio compartido; (e) pagos electrónicos; y (f) un sistema de calificación de calidad del servicio que premie a quienes tengan mejores calificaciones y castigue a quienes obtengan malas calificaciones.

Parágrafo 2°. La aplicación será de propiedad del Gobierno nacional, será de descarga y uso gratuito para los usuarios de servicios de transporte, será de descarga y uso gratuito para desarrolladores de *software* que generen nuevos productos y servicios basados en la misma, estará disponible en los idiomas castellano e inglés, y podrá generar ingresos para su sostenimiento y mantenimiento.

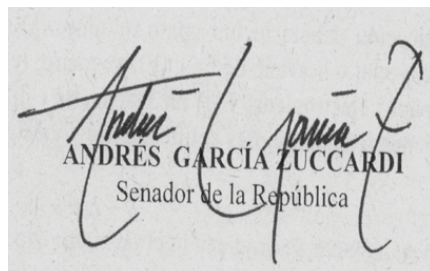
Parágrafo 3°. La aplicación, al igual que futuros desarrollos basados en la misma, podrá implementarse en otros sectores del transporte con necesidades similares como el sector camionero (transporte de carga) y el transporte acuático de pasajeros.

Artículo 5°. Mercado de cupos. El Gobierno nacional presentará, en un término de máximo 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley, una solución de fondo a las fallas de mercado asociadas a los cupos de taxi, servicios de lujo y servicios especiales; la solución será presentada al Congreso de la República y su análisis debe contemplar la compra de todos los cupos por parte del Gobierno nacional y la liberación del mercado de cupos de taxis, servicios de lujo y servicios especiales en Colombia; uno de los objetivos de la solución debe ser que (I) los trámites y sus tiempos-, (II) las barreras de entrada y salida-, y (III) los costos e inversiones asociados a la operación y prestación de servicios en este mercado sean mínimos y reflejen beneficios para los usuarios finales.

Artículo 6°. Tributación y derechos de autor. Las personas que hagan uso de la aplicación desarrollada por el Gobierno nacional para la prestación del servicio de transporte o desarrollos de otras aplicaciones y servicios, deben reconocer los derechos de autor al Estado colombiano, informar al público y en especial a las autoridades competentes de su uso y cualquier cambio realizado a la misma, y cumplir con la regulación tributaria correspondiente que establezca el Gobierno nacional.

Artículo 7°. Derogatoria. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto establecer soluciones de fondo a los retos que actualmente presenta el sector del transporte en Colombia ante la velocidad de los cambios tecnológicos. Enfoque inicial de la ley es una solución urgente para el transporte público individual de pasajeros. Esto con el fin de apoyar el proceso de modernización de taxistas y conductores en Colombia con la ayuda de aplicaciones que les permita ser más eficientes, ahorrar tiempo y tener más oportunidades de trabajo. De igual manera, estas aplicaciones le brindan al usuario transparencia y confiabilidad en el servicio. Por lo tanto, las aplicaciones públicas, gratuitas y de código abierto podrían ser de gran utilidad para quienes prestan un servicio y para quienes reciben el servicio especialmente en el sector del transporte.

2. ANTECEDENTES

2.1. Normativo

En la Legislatura 2014-2014, radicamos junto con el Senador Mauricio Lizcano el Proyecto de ley número 93 de 2014 Senado, “*por medio de la cual se dictan medidas relacionadas con el transporte individual de pasajeros*”¹ el cual contenía el sistema de lujo dentro del sistema de transporte público individual de pasajeros. Iniciativa que el Gobierno nacional decidió implementar por medio del Decreto número 2297 de 2015 “(...) en relación con la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en los niveles básico y de lujo”² y la Resolución número 2163 de 2016 “*por la cual se reglamenta el Decreto número 2297 de 2015 y se dictan otras disposiciones*”³ desde el Ministerio de Transporte.

Igualmente, radiqué junto con el Representante a la Cámara Alfredo Deluque y el apoyo de muchos otros congresistas, el Proyecto de ley número 044 de 2015 Cámara “*por medio de la cual se licencia el uso de plataformas virtuales en el transporte terrestre de pasajeros*”⁴, el cual buscaba implementar licencias para las empresas propietarias de plataformas virtuales en la prestación del servicio basado en la experiencia de México. Pero este proyecto no alcanzó a ser debatido en la Comisión Sexta de Cámara y fue archivado.

¹ García, Z. (2014). “Por medio de la cual se dictan medidas relacionadas con el transporte individual de pasajeros”. Recuperado de <http://www.andresgarciazuccardi.com/wp-content/uploads/2015/02/Ponencia-1er-Debate-Proyecto-de-Ley-093.pdf>

² Gobierno nacional. (2015). “Por el cual se modifica y adiciona el Capítulo 3, título 1, parte 2, libro 2 del Decreto número 1079 de 2015, en relación con la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en los niveles básico y de lujo”. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=63983>.

³ Ministerio de Transporte. (2016). “Por la cual se reglamenta el Decreto 2297 de 2015 y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=66414>.

⁴ García, Z. (2015). “Por medio de la cual se licencia el uso de plataformas virtuales en el transporte terrestre de pasajeros”. Recuperado de http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=044&p_consec=42380.

2.2. Conflictos entre Taxistas y Uber

Uber es un servicio de transporte que funciona de manera similar a la de los taxis convencionales; la diferencia entre Uber y los taxistas es que el primero presta el servicio con conductores particulares. De esta manera permite que cualquier conductor con cualquier automóvil, ofrezca su vehículo particular para realizar el servicio de transporte a los ciudadanos. Uber funciona a través de una aplicación para teléfonos móviles, donde el GPS ubica al cliente y muestra qué vehículos de Uber están más cercanos y disponibles a la ubicación del pasajero, el viaje se paga por medio de tarjeta de crédito, tarjeta que con anterioridad el usuario ha tenido que asociar a la aplicación; no existe opción alguna de pagar en efectivo.

El principal argumento en el conflicto entre taxistas y Uber se basa en la competencia desleal hacia los taxistas, porque independientemente de que su cobro sea mucho más alto que el de los taxis convencionales, han creado del servicio de transporte una alternativa atractiva para los usuarios, lo cual hace que estos lo prefieran al momento de transportarse.

De igual manera, la preferencia de los usuarios hacia Uber ha causado una gran disminución al negocio de los taxistas tradicionales, así como el de los grandes propietarios de taxis, quienes vienen operando en monopolio no solo en nuestro país sino en muchos países. Estas compañías de taxis lo que hacen es limitar la competitividad de los taxistas al no tener la capacidad de innovación ante el cambio tecnológico que Uber ha venido introduciendo en el sector.

A raíz de este continuo conflicto, la Secretaría de Movilidad de Bogotá ha estado en jaque, al igual que el servicio de transporte con los continuos paros y marchas por parte del gremio de los taxistas; se han presentado numerosos casos de agresiones y retenciones de los taxistas hacia la ciudadanía y por lo mismo actualmente hay tanta indignación en la ciudadanía de Bogotá. Entre uno de los casos que más polémica causó fue el de la hija del ex Vicepresidente Francisco Santos cuando el Uber en el que iba fue interceptado por taxistas⁵.

No hay que olvidar, que Uber ha ido iniciando operaciones también en otras ciudades de nuestro país, como: Cali⁶, Medellín, Barranquilla y Cartagena⁷.

Por lo anterior aquí descrito, es necesario que el Gobierno nacional haga una intervención inmediata al problema. Para ello el Estado debe empezar a tomar medidas de fondo que solucionen los conflictos y permitan a estos servicios de transporte prestar sus servicios de forma justa y equilibrada.

El Gobierno nacional debe empezar reconociendo y protegiendo el principio de neutralidad en la red y el derecho al trabajo.

3. CONSIDERACIONES DEL AUTOR.

3.1. Derecho al trabajo:

Se considera que la presente ley actúa en el desarrollo de ayudar a promover y reconocer el trabajo que realizan los taxistas y las personas que conducen vehículos de transporte público terrestre. Hay que exaltar las labores que realizan estas personas, promocionando su trabajo e incentivando a los colombianos a que realicen el uso de los servicios que prestan estos vehículos y apoyando al Gobierno nacional para que se lleven a cabo cambios de modernización necesarios en el sector, cambios que permitan que este oficio sea más reconocido, valorado, usado y recordado.

De igual manera es importante resaltar, que la presente ley quiere proteger el derecho al trabajo tal y como lo dispone la Constitución Política de 1991, en su artículo 25:

“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”⁸.

Como lo establece el anterior artículo, es deber del Estado velar por la protección de este derecho y brindar unas garantías que permitan el cumplimiento cabalmente del mismo. Cada persona escoge un oficio diferente para desempeñarse a lo largo de su vida, oficio que debe ser respetado, valorado y apoyado por el Estado, pero ante todo debe contar con un mínimo de posibilidades laborales que permitan el desempeño del oficio.

Nosotros como representantes del pueblo y como legisladores de este país, debemos proteger y brindar garantías para que existan oportunidades laborales; el hecho de que existan estas oportunidades de trabajo ayuda a que los índices de pobreza de nuestro país disminuyan, así como permite que haya mayor porcentaje de habitantes que ingresen a realizar sus estudios superiores, también permite que los ingresos mensuales de una familia colombiana aumente, entre otras. Lo anterior, debido a que el derecho al trabajo va conexo con otros derechos como lo son los derechos económicos y sociales, así lo estableció la Corte Constitucional en su Sentencia C-593 de 2014.

“La jurisprudencia constitucional ha considerado que la naturaleza jurídica del trabajo cuenta con una triple dimensión. En palabras de la Corporación la “lectura del preámbulo y del artículo 1º superior muestra que el trabajo es valor fundante del Estado Social de Derecho, porque es concebido como una directriz que debe orientar tanto las políticas públicas de pleno empleo como las medidas legislativas para impulsar las condiciones dignas y justas en el ejercicio de la profesión u oficio. En segundo lugar, el trabajo es un principio rector del ordenamiento jurídico que informa la estructura Social de nuestro Estado y que, al mismo tiempo, limita la libertad de configuración normativa del legislador porque impone un conjunto de reglas mínimas laborales que deben ser respetadas por la ley en todas las circunstancias (artículo 53 superior). Y, en tercer lugar, de acuerdo con

⁵ EL TIEMPO. (2016). “Pacho Santos denuncia que taxistas están haciendo redadas ilegales”. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/bogota/hija-de-pacho-santos-termino-en-redada-de-taxista-en-contrade-uber/16507992>

⁶ EL PAÍS. (2015). “¿Qué pasará con el servicio de Uber en Cali?” Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/cal/noticias/pasara-con-servicio-uber-cali>

⁷ EL TIEMPO. (2015). “Uber inicia operaciones en Cartagena desde este martes”. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/uber-inicia-operaciones-en-cartagena/16469268>

⁸ Constitución Política de Colombia. Julio de 1991.

lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta, el trabajo es un derecho y un deber social que goza, de una parte, de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental y, de otra, de contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social”⁹.

Es preciso manifestar que trabajo es toda aquella actividad física, intelectual o material que realice una persona, tal cual como lo establece el Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 5°.

“Artículo 5°. Definición de trabajo. El trabajo que regula este Código es toda actividad humana libre, ya sea material o intelectual, permanente o transitoria, que una persona natural ejecuta conscientemente al servicio de otra, y cualquiera que sea su finalidad, siempre que se efectúe en ejecución de un contrato de trabajo”¹⁰.

Por todo lo anterior, es importante promocionar y ayudar a que el trabajo de estas personas que se dedican a conducir un vehículo para así brindar un servicio de transporte terrestre, cuente con unas condiciones mínimas que le proporcionen una estabilidad laboral, pero dichas condiciones van variando con el transcurso del tiempo y la llegada de nuevas tecnología, por lo mismo el Gobierno nacional debe brindar soluciones de fondo a los retos que traen consigo estos cambios.

3.2. Neutralidad de la red:

Una Red Neutral es aquella que permite comunicación de punto a punto sin alterar su contenido. En otras palabras todo el tráfico que existe en internet debe ser tratado por igual, independientemente de su tipo y procedencia¹¹.

“Así como se habla de libertad de expresión en medios de comunicación como: televisivos, radiales e impresos; la Internet es la libertad de expresión digital. Es por ello que la importancia de la neutralidad de la red toma un significado relevante en aquellos lugares donde se quiere imponer o ya existe el veto a la información o expresión en los medios tradicionales de comunicación”¹².

3.3. Beneficios que traen las aplicaciones para el país:

Hay que reconocer que con la llegada de determinadas aplicaciones al sector del transporte terrestre en el país se ha logrado solucionar en cierta parte problemas como: Congestión en los transportes, movilidad, Confianza en el vehículo, Planificación, entre otras.

Por lo mismo, con el pasar de los días son más las empresas que aprovechan la tecnología móvil para mejorar sus operaciones y cumplirlas en tiempo real. Se hace necesario que el Gobierno nacional empiece a implementar en el país estas tecnologías móviles, para así lograr hacer más fluidos, transparentes y eficientes todos nuestros procesos en el sector de transporte.

La incursión del Gobierno en aplicaciones gratuitas va mucho más allá del sector de taxis; de la misma manera, todas las personas que transportan pasajeros en lanchas o chalupas no cuentan con recursos o márgenes o la preparación para invertir en una aplicación que les ahorraría tiempo, problemas y dinero tanto a los operadores como a los pasajeros siendo que una aplicación beneficiaria no solo a un pasajero o transportador sino a TODOS los usuarios y operadores del país. Por lo tanto, el retorno social de la inversión en aplicaciones para servicios públicos y que aporten a los derechos de las personas –como en este caso el derecho al trabajo y la movilidad– es una tarea en la que debe incursionar el Estado.

Es importante resaltar que desde el 2014 que inicié mi periodo legislativo he estado activo y le he dado prioridad a los temas relacionados con el transporte público terrestre, trabajo que se ha podido visualizar en los dos proyectos de ley anteriormente radicados en el Congreso de la República y mencionados con anterioridad en los antecedentes de este proyecto de ley, así como también en diversas publicaciones y videos que he realizado y dado a conocer por distintos medios. El video más reciente lo publiqué el pasado 28 de junio del presente año, el cual se denominé “Si no quieren desaparecer, los taxistas deben modernizarse”, en este video explico por qué los taxistas son los más grandes afectados con la llegada de las nuevas tecnologías, y cómo implementarlas en su prestación del servicio les traería grandes beneficios tanto a ellos como a los usuarios. Para entenderlo a fondo y tener mayor información ver el video aquí <https://www.youtube.com/watch?v=HuD5rVQspR8>¹³.

Por lo anterior, presento como parte de mi exposición de motivos el artículo que publiqué el pasado mes de marzo del presente año, sobre cómo mejorar el transporte individual de pasajeros¹⁴.

“7 prácticas clave para mejorar el transporte individual de pasajeros

A raíz de los sucesos más recientes en el mundo de transporte público individual, desde el Congreso planteamos medidas que den soluciones a este sector del que hacen parte los taxis.

El drama se ve atizado por hechos de violencia y situaciones de orden público como se ha visto en los paros nacionales de taxistas y conductores de servicios especiales, hechos que lastimosamente terminan perjudicando a los usuarios y deteriorando su calidad de vida, por eso el Estado es el llamado a actuar y dar solución a la revolución tecnológica del transporte que algunos sectores no han asimilado de forma positiva.

Estos son siete puntos que, ayudarán a los colombianos a mejorar el transporte público individual sin cerrar las puertas al avance tecnológico.

⁹ Sentencia C- 593 de 2014. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Agosto de 2014.

¹⁰ Código Sustantivo del Trabajo. Agosto de 1950.

¹¹ Xataca. “Neutralidad de la red: qué es, cómo se vulnera y la situación en los principales países”. (Noviembre de 2014).

¹² Onchi, Miura Felipe. CIO Perú. “La importancia de la neutralidad de la red”. (Agosto de 2014). Recuperado de <http://cioperu.pe/articulo/16688/la-importancia-de-la-neutralidad-de-la-red/>

¹³ García, Z. (AndresGarcíaZuccardi). (2016, junio 28). “Si no quieren desaparecer, los taxistas deben modernizarse”. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=HuD5rVQspR8>

¹⁴ García, Z. (2016). 7 Prácticas clave para mejorar el transporte individual de pasajeros. Recuperado de <http://www.andresgarciazuccardi.com/7-practicas-clave-para-mejorar-el-transporte-individual-de-pasajeros/>

LAS PLATAFORMAS DIGITALES SON NECESARIAS en el día a día de los colombianos, más aún para los taxistas y conductores de servicio público en general; porque mejoran la productividad de quienes prestan un servicio y la calidad de vida de quienes las usan: en adición abren las puertas para generar oportunidades de empleo a miles en el sector de servicios. Como explicación a las personas que son nuevas a este tema, las aplicaciones sencillamente son programas o software que pueden ser usados desde dispositivos móviles como celulares inteligentes.

TARIFAS FLEXIBLES con el bolsillo del colombiano y coherentes con la calidad del servicio y el esfuerzo del conductor; después de todo, no da lo mismo prestar un servicio un 31 de diciembre durante hora pico y en medio de un aguacero y de la misma forma no puede esperar un conductor que un pasajero pague la misma tarifa a cambio de encontrarse en un vehículo que huele mal y deje al pasajero por ejemplo con manchas en su pantalón. En esta categoría es importante incluir tarifas adicionales para taxistas que cuenten con beneficios adicionales para la movilidad de la ciudad y la salud de los usuarios como un portabiciquetas.

PREMIAR A CONDUCTORES EJEMPLARES con incentivos que apoyen el desempeño de un trabajo de calidad -Sistema de evaluación por puntos-. Reconocer y premiar las calidades humanas de los conductores que prestan un servicio de calidad y que mantienen el vehículo en óptimas condiciones que causan efectos directos sobre la satisfacción de los ciudadanos.

REGULAR EL MERCADO DE CUPOS buscando beneficios para los usuarios con reglas transparentes e inteligentes en la compra, venta y traspaso de cupos para combatir fallas en el mercado. La idea sería que el Gobierno nacional sencillamente recompre todos los cupos y acabemos con las mafias y la corrupción asociados a los mismos bajo la condición y la intención de posteriormente reducir las barreras para ingresar al mercado haciendo que los cupos sean ilimitados y el “costo” de un cupo sea “cero”.

PROMOVER EL USO COMPARTIDO de taxis y otros vehículos debido a los beneficios económicos que genera y en respuesta a la tendencia de la economía colaborativa y prácticas que vemos todos los días en el sector; cada vez más fáciles de coordinar gracias a la ayuda de nuevas tecnologías.

MEJORES CONTROLES por parte del Gobierno y el Congreso a los procesos de asignación de tarifas que actualmente se encuentran en manos de los entes territoriales por medio de los cuales se logre la implementación de mejores prácticas a nivel mundial al igual que mejores controles a la calidad del servicio que reciben los usuarios.

UNA POLÍTICA ENFOCADA HACIA EL USUARIO que tenga como resultado final hacer que el proceso sea lo más sencillo y económico posible para los usuarios y abrir las puertas a ideas que en el pasado eran tan polémicas como por ejemplo reformatar las planillas intermunicipales y la fusión de

taxis y servicios especiales en una sola modalidad de servicio.

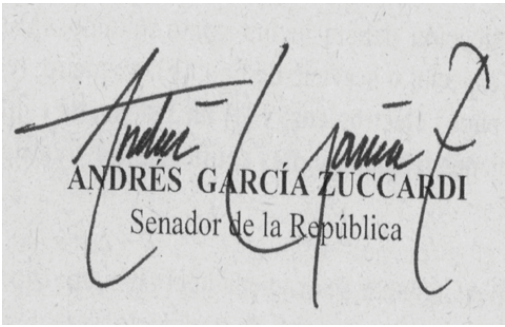
Estas medidas necesitan la participación de diferentes sectores y entidades. De llevarse a cabo permitirán dar un giro al sistema público de transporte en Colombia que no tiene la mejor percepción por parte de los usuarios, pero que cumple el objetivo de garantizar el derecho básico de la locomoción y que ahora cuenta con una herramienta a la que no se le pueden cerrar las puertas: **la tecnología**.

Desde el Congreso se han venido adelantando iniciativas que buscan dar solución a los problemas que viven a diario miles de colombianos que utilizan el transporte público individual. Me he encontrado al frente de este reto desde hace más de un año con debates de control político y proyectos de ley y radicó hoy una nueva iniciativa parlamentaria.

El Polémico proyecto de ley busca licenciar a las plataformas tecnológicas para operar en el transporte público de Colombia e inicia su trámite legislativo el día de hoy 29 de julio, radicado tras un proceso de socialización con la comunidad y una serie de polémicas que han sido atizadas por las protestas y amenazas de paro de los sectores que se han visto implicados en este reto social.

Con la velocidad del cambio tecnológico, el Estado se ve enfrentado al reto de modernizarse y hay situaciones como la que vivimos los colombianos hoy en día con Uber y otras plataformas tecnológicas, en las que se hace necesario un marco legislativo novedoso que incluya a los sectores implicados y beneficie al usuario. Considero que son necesarias más iniciativas parlamentarias y no-parlamentarias y próximamente presentaré otros proyectos de ley que buscan soluciones a estos retos sociales”.

Del Senador,



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de julio del año 2016, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 03, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorable Senador Andrés García Zuccardi.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 03 de 2016 Senado, *por medio de la cual se apoya la modernización del transporte*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Andrés García Zuccardi*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2016

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 05 DE 2016
SENADO

por medio de la cual se reglamenta la Seguridad Social Integral para los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales y seguridad social para conductores

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar la seguridad social integral de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto en todo el territorio nacional colombiano, de acuerdo

con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 336 de 1996.

Parágrafo 1º. Tratándose de servicio público de transporte terrestre automotor mixto, lo enunciado en la presente ley solo se aplicará para los vehículos tipo camperos que operen en todo el territorio nacional.

Artículo 2º. Seguridad social. Los conductores de los equipos, destinados al servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto, deberán estar afiliados como cotizantes al Sistema General de Seguridad Social, de lo contrario no podrán operar sin que se encuentren activos en los sistemas de pensiones, salud y riesgos laborales.

Parágrafo 1º. Los propietarios de los vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor tipo taxi asumirán el 75% de los aportes a salud y pensión de los conductores de sus vehículos, y estos el 25%. El aporte a la ARL será compartido por el propietario y el conductor en partes iguales.

Se tendrá como salario base para la cotización el salario mínimo mensual legal vigente.

Parágrafo 2º. Los propietarios no podrán aumentar la cuota que paga el conductor por efecto de la contribución a seguridad social. Las empresas vigilarán que así sea.

El actual parágrafo será de aplicación inmediata en municipios y/o áreas metropolitanas de 500 mil habitantes o más y el Ministerio de Trabajo determinará su aplicación a otros municipios, en los cuales podrá aplicarse el artículo 98 de la Ley 1753 de 2015, cuando los conductores no alcancen el salario mínimo.

Parágrafo 3º. Los conductores beneficiarios del régimen subsidiado de salud, mantendrán ese beneficio cuando dejen de trabajar como conductores. Los pensionados no deberán aportar a pensiones.

Artículo 3º. Acceso al Fondo de Solidaridad Pensional. Los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto, podrán acceder a los beneficios del Fondo de Solidaridad Pensional a través del Programa de Subsidio al Aporte en Pensión, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos establecidos en la normatividad vigente.

Parágrafo 1º. El Gobierno nacional podrá reglamentar lo establecido en el presente artículo para que este grupo poblacional pueda acceder al Fondo de Solidaridad Pensional a través del programa de subsidio al aporte en pensión.

Parágrafo 2º. Los conductores que no cumplan los requisitos para acceder al Fondo de Solidaridad Pensional, podrán ser vinculados al programa BEPS siempre y cuando cumplan con los requisitos de acceso al mismo.

Artículo 4º. Riesgo ocupacional. El Sistema General de Seguridad Social establecerá las pautas para la afiliación y pago de la cotización a la seguridad social de los conductores del servicio público de trans-

porte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto, en todo el territorio nacional colombiano.

Artículo 5°. Requisitos. Los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto en todo el territorio nacional colombiano podrán afiliarse al Sistema General de Seguridad Social (Salud, Pensión y riesgos laborales), únicamente a través del diligenciamiento del formulario físico y electrónico, establecido en la normativa vigente.

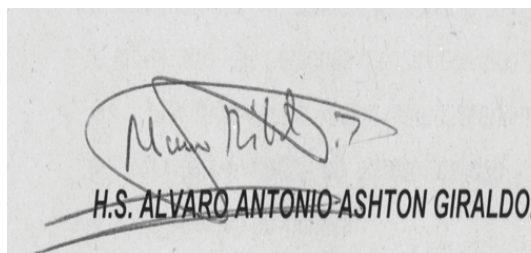
Parágrafo 1°. Las entidades administradoras del Sistema General de Riesgos Laborales en ningún caso podrán detener, obstaculizar o negar la afiliación de los conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial y mixto y campero en todo el territorio nacional colombiano.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, determinará la necesidad de adicionar un seguro de accidentes personales que ampare los riesgos a los que los conductores se encuentren expuestos, sin perjuicio de las coberturas establecidas en el Sistema General de Seguridad Social.

Artículo 6°. Sanciones. La empresa de servicio público de transporte, o quienes operen vehículos dentro del sistema de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto en todo el territorio nacional colombiano sin afiliación al Sistema de Seguridad Social, infringirán las normas de transporte y darán lugar a las sanciones establecidas en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, como también a la suspensión de la habilitación y permiso de operación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 281 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 113 del Decreto número 2150 de 1995 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

Artículo 7°. Esta ley no define el tipo de relación laboral entre las empresas, los propietarios de los vehículos tipo taxi y los conductores.

Artículo 8°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y derogará todas las demás normas que le sean contrarias.



H.S. ALVARO ANTONIO ASHTON GIRALDO.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En Colombia, la operación del transporte es un servicio público, inherente a la finalidad social del Estado y sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades competentes, en cuya prestación juega

un papel decisivo la participación del sector privado. La Ley 105 de 1993 en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política, según el cual todo colombiano puede circular libremente por el territorio nacional, define este servicio como “una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector (aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre), en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica”.

Entre los principios que, de acuerdo con la misma ley, rigen esa actividad, se encuentran los que establecen que “la operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad y que existirá un servicio básico de transporte accesible a todos los usuarios (y) se permitirán de acuerdo con la regulación o normatividad el transporte de lujo, turísticos y especiales, que no compitan deslealmente con el sistema básico”.

A su vez, la Ley 336 de 1996 “por la cual se adopta el Estatuto Nacional del Transporte”, en su artículo 5° precisa que el carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo”.

La definición del transporte como servicio público esencial, la realiza el legislador con fundamento en atribuciones constitucionales expresas para expedir leyes de intervención económica (artículo 334 de la C. P.) y las que deben regir la prestación de los servicios públicos (artículo 150.21.23 de la C. P.), lo cual permite decir que su prestación está sujeta al ordenamiento propio de estos servicios, por principio inherentes a la finalidad social del Estado y los cuales pueden ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por particulares, o por comunidades organizadas.

El papel del Estado en cuanto poder público, consiste en garantizar su prestación eficiente, establecer, por medio de ley, el régimen jurídico al que deben sujetarse y ejercer las competencias de regulación, control y vigilancia sobre ellos (artículo 365 de la C. P.).

Adicionalmente, la calificación como servicio público esencial corresponde a la valoración que hace el legislador de su carácter imprescindible y a su vinculación estrecha con el interés público y a la protección de derechos fundamentales de consideración prevalente, o expresado en palabras de la Corte Constitucional en Sentencia C-450 de 1995, de la siguiente forma: “El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigen-

cia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales, ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad”.

Disponen, tanto la Ley 105 de 1993, como la Ley 336 de 1996, que para la prestación del servicio público de transporte, los operadores o empresas de transporte, esto es, las personas naturales o jurídicas constituidas como unidad de explotación económica permanente que cuenten con los equipos, instalaciones y órganos de administración que les permitan prestar adecuadamente el servicio, deben tener autorización del Estado.

El Estatuto de Transporte dispone en uno de sus capítulos, que el servicio será prestado únicamente por empresas de transporte públicas o privadas, formadas por personas naturales o jurídicas legalmente constituidas y autorizadas para tal fin.

Para efectos de la ejecución del servicio, se prevé la expedición de una habilitación o licencia de funcionamiento otorgada por la autoridad competente, que será conferida al solicitante previo cumplimiento de ciertos requisitos relacionados con la organización, capacidad técnica y económica, accesibilidad, comodidad y seguridad, necesarios para garantizar a los usuarios una óptima, eficiente y continua e ininterrumpida prestación del servicio de transporte público.

Esta autorización o habilitación que debe otorgarse mediante acto de naturaleza administrativa, sustentada en las funciones de policía administrativa, le permiten al Estado cerciorarse del cumplimiento de las condiciones legales y reglamentarias mínimas que deben acreditar quienes pretenden prestar el servicio público de transporte, con el fin de garantizar que su prestación se va a realizar en condiciones de seguridad, continuidad, responsabilidad y eficiencia.

Dentro de este contexto, los operadores o empresas de transporte público deben contar con la adecuada organización, capacidad económica y técnica y, particularmente capacidad transportadora, de acuerdo con los requerimientos que para cada modo de transporte.

Tal como se ha señalado por el Consejo de Estado, *“esta autorización o habilitación que debe otorgarse mediante acto de naturaleza administrativa, sustentada en las funciones de policía administrativa, le permiten al Estado cerciorarse del cumplimiento de las condiciones legales y reglamentarias mínimas que deben acreditar quienes pretenden prestar el servicio público de transporte, con el fin de garantizar que su prestación se va a realizar en condiciones de seguridad, continuidad, responsabilidad y eficiencia”*.

De acuerdo con la ley, las empresas habilitadas solo pueden prestar el servicio con equipos matriculados o registrados para dicho servicio y previamente homologados ante el Ministerio de Transporte, según lo prevé el artículo 23 de la Ley 336 de 1996.

Ahora bien, el artículo 34 de la Ley 336 de 1996 establece que las empresas de transporte público están obligadas a vigilar y constatar que los conductores de

sus equipos cuenten con la Licencia de Conducción vigente y apropiada para el servicio, así como su afiliación al sistema de seguridad social según lo prevean las disposiciones legales vigentes sobre la materia.

A su vez, el artículo 26 del Decreto número 1703 de 2002, estableció que *“Para efectos de garantizar la afiliación de los conductores de transporte público al Sistema General de Seguridad Social en Salud, las empresas o cooperativas a las cuales se encuentren afiliados los vehículos velarán porque tales trabajadores se encuentren afiliados a una Entidad Promotora de Salud, E.P.S., en calidad de cotizantes;(…)”*.

En relación con la Seguridad Social esta es reconocida en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional fundamental. De esta manera, los artículos 48 y 49 de la Carta Política establecen la seguridad social por un lado, como un derecho irrenunciable, y por otro lado, como un servicio público, de tal manera que, por la estructura de este derecho, es el Estado el obligado a dirigir, coordinar y controlar su efectiva ejecución.

El derecho a la seguridad social demanda el diseño de una estructura básica que, en primer lugar, establezca las instituciones encargadas de la prestación del servicio y precise, además, los procedimientos bajo los cuales este debe discurrir. En Segundo término, debe definir el sistema a tener en cuenta para asegurar la provisión de fondos que garanticen su buen funcionamiento. En este punto cobra especial importancia la labor del Estado, el cual, por medio de asignaciones de sus recursos fiscales, tiene la obligación constitucional de brindar las condiciones necesarias para asegurar el goce del derecho irrenunciable a la seguridad social.

De otra parte y con el fin de desarrollar estrategias concurrentes y progresivas, cuya finalidad es mejorar las condiciones de labor de los conductores, el fortalecimiento de las empresas y la mejora en la prestación del servicio público de transporte y a su vez garantizar el efectivo acceso de los conductores de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi al Sistema de Seguridad Social, a partir de su afiliación y el correspondiente pago de aportes a cada subsistema, conforme las normas generales lo han establecido, el Gobierno nacional expidió el Decreto número 1047 del 4 de junio de 2014 *“Por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones”*.

Dicho decreto buscó garantizar el efectivo acceso de los conductores de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi al Sistema de Seguridad Social, lo cual implicaba la modificación de protocolos de operación y adicionalmente demandó nuevas cargas administrativas que requieren de instrumentos adecuados para su normal desarrollo, de tal forma que viabilicen el ejercicio empresarial en el marco de sus obligaciones, promoviendo la competencia y, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 336 de 1996,

procuren la armonía en las relaciones entre las distintas partes que intervienen en la prestación del servicio público de transporte.

En dicho decreto se mencionaron entre otros aspectos, los siguientes:

– De conformidad con el artículo 29 de la Ley 336 de 1996, le corresponde al Gobierno nacional a través del Ministerio de Transporte formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la fijación de las tarifas en cada uno de los modos de transporte, de acuerdo con lo cual y en atención a lo consagrado en el artículo 30 ibídem, las autoridades competentes elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas.

– Le corresponde al Gobierno nacional establecer los seguros que debe tomar el transportador para cubrir a las personas contra los riesgos inherentes a las operaciones de transporte según lo señalado en el artículo 994 del Código de Comercio, modificado por el 12 del Decreto número 01 de 1990.

– Se considera necesario adicionar un seguro de accidentes personales que ampare los riesgos a los que estos se encuentran expuestos, sin perjuicio de las coberturas del Sistema de Seguridad Social, en atención a las condiciones de operación de los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros en vehículos taxi y los riesgos a los que se encuentran expuestos en desarrollo de sus tareas.

Ahora bien, el autor del proyecto de ley en su exposición de motivos manifestó que el mismo tiene el objeto reglamentar la Seguridad Social del taxista en el territorio nacional, así como la creación de condiciones para el bienestar social, económico y la armonización de las relaciones con los propietarios de los taxis, transmitiendo al final un óptimo servicio al usuario del servicio taxi, con criterios racionales para la aplicación en todo el territorio nacional tanto en el tema de la seguridad social integral como en la Tarjeta Control.

Adicionalmente, y en aras de ampliar ese marco de la seguridad social, la finalidad es garantizar que todos los taxistas en Colombia puedan estar vinculados a la seguridad social integral, la concertación de la tarifa concertada por representantes del gremio los propietarios y el gobierno municipal, complementar las normas vigentes referentes a los temas mencionados, reglamentar el pago de la cuota correspondiente con que cada taxista debe afiliarse a las entidades respectivas administradoras de la seguridad social integral, para acceder a una pensión de vejez, invalidez, servicio funerario, pensión a sobreviviente; de forma tal que se garanticen las dignas condiciones de vida a la culminación de su actividad laboral o a la familia al momento de su muerte y por último establecer los adecuados instrumentos de identificación de los taxistas que faciliten la aplicación de la presente ley, así como las garantías de seguridad a los usuarios de este servicio público.

El verdadero esfuerzo lo debe realizar EL CONDUCTOR Y EL PROPIETARIO ya que LA EMPRESA, es un actor pasivo ya que el único ingreso que percibe es la cuota mensual de administración del

vehículo que oscila entre \$18.000 a \$24.000, para comprometer la EMPRESA, se tendría que convertir en ADMINISTRADORA DE TAXIS o recaudar el producido diario del vehículo para así garantizar las obligaciones contraídas así:

SALARIO MENSUAL SMLV	\$589.500,00
AUXILIO DE TRANSPORTE	\$70.500,00
PRESTACIONES SOCIALES MENSUALES	\$134.571,00
SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL	\$218.000,00
HORAS EXTRAS	VARÍAN
RECARGO NOCTURNO DOMINGO Y FESTIVO	VARÍAN
DOTACIÓN CADA CUATRO MESES	\$30.000,00
TOTALES	\$1.042.571,00

CÁLCULO DE CUOTA DIARIA EXISTIENDO CONTRATO LABORAL

$\$1.042.571,00 = 24$ Días de labor por pico y placa.

\$43.440 DIARIOS PARA CUMPLIR CON EL CONTRATO LABORAL DEL TAXISTA.

Para garantizar por parte del propietario y la empresa, el pago seguridad social integral, salario y prestaciones sociales, el taxista tendría que producir:

\$43.440 pesos MÁS DE LO QUE HA VENIDO PRODUCIENDO FUERA DE LA ENTREGA.

El taxista entregaría así: Turno 8 horas

Entrega al propietario	\$45.000
Combustible (gas)	\$15.000
Lavada	\$5.000
Seguridad social y prestaciones sociales	\$43.440
Total CUOTA DIARIA	\$108.440

Tal es, pues, la normativa, que cualquiera podría pensar que sobre esta temática de la seguridad social ya está todo dicho, escrito y reglado. No obstante, existe una ausencia de normatividad en cuanto a este tema para el gremio de los taxistas de nuestro país, por cuanto los mismos carecen de la protección del derecho a la seguridad social, en donde ellos diariamente están sometidos a situaciones peligrosas en el ejercicio de sus funciones, como accidentes, atracos, homicidios, etc.

El presente proyecto de ley pretende contribuir con la materialización de los postulados constitucionales de regular y garantizar la seguridad social, a través de la creación de un Fondo para la Seguridad Social Integral de conductores de transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especiales, mixtos y camperos y se proponga un tipo de contrato, que beneficie a los actores, LA EMPRESA, EL PROPIETARIO Y EL CONDUCTOR, que describan los deberes y derechos de los mismos y se garanticen sus beneficios económicos y de igual manera la Seguridad Social Integral de los taxistas.

En lo relacionado con las definiciones y el alcance del presente proyecto de ley, se debe entender las modalidades de transporte según las siguientes definiciones contempladas en la normatividad vigente, así:

– Tratándose de **Servicio público de transporte terrestre automotor mixto**, se entiende que este es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una

empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada, a través de un contrato celebrado entre la empresa y cada una de las personas que han de utilizar el vehículo de servicio público a esta vinculado, para su traslado simultáneo con el de sus bienes o carga, en un recorrido legalmente autorizado o registrado. Artículo 6° del Decreto número 175 de 2001 modificado por el artículo 2° del Decreto Nacional número 4190 de 2007.

– Tratándose de **Servicio público de transporte terrestre automotor especial**, se entiende que este es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, a un grupo específico de personas ya sean estudiantes, asalariados, turistas (prestadores de servicios turísticos) o particulares, que requieren de un servicio expreso y que para todo evento se hará con base en un contrato escrito celebrado entre la empresa de transporte y ese grupo específico de usuarios. Artículo 6° del Decreto número 174 del 5 de febrero de 2001.

– Tratándose de **Servicio público de transporte terrestre automotor de carga**, se entiende que este es aquel destinado a satisfacer las necesidades generales de movilización de cosas de un lugar a otro, en vehículos automotores de servicio público a cambio de una remuneración o precio, bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, excepto el servicio de transporte de que trata el Decreto número 2044 del 30 de septiembre de 1988. Artículo 6° del Decreto número 173 del 5 de febrero de 2001.

– Tratándose de **Servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi**, se entiende que este es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, en forma individual, sin sujeción a rutas ni horarios, donde el usuario fija el lugar o sitio de destino. El recorrido será establecido libremente por las partes contratantes. Artículo 6° del Decreto número 172 del 5 de febrero de 2001.

Ahora bien, según el artículo 994 del Código de Comercio, modificado por el 12 del Decreto número 01 de 1990, le corresponde al Gobierno nacional establecer los seguros que debe tomar el transportador para cubrir a las personas contra los riesgos inherentes a las operaciones de transporte, por esta razón se señalará que el Gobierno nacional analizará la necesidad de adicionar un seguro de accidentes personales que ampare los riesgos a los que estos se encuentran expuestos, sin perjuicio de las coberturas del Sistema de Seguridad Social.

De otra parte se señala que los conductores de los vehículos en las modalidades señaladas en el proyecto de ley, tendrán acceso al Fondo de Solidaridad Pensional el cual tiene por objeto subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte. Las personas que pueden aplicar a este subsidio son:

- Artistas
- Deportistas
- Músicos
- Compositores
- Toreros y sus subalternos
- Mujeres microempresarias
- Madres Comunitarias

Discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales

• Miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción, es decir, a trabajadores independientes urbanos y rurales, desocupados y concejales, estos últimos corresponden únicamente a los municipios de categoría 4, 5 y 6, solo por el período en que ostente la curul.

Ahora bien, si el conductor beneficiario del presente proyecto de ley no cumple los requisitos para acceder al Fondo de Solidaridad Pensional, podrán ser vinculados al programa BEPS (Beneficios Económicos Periódicos) siempre y cuando cumplan con los requisitos de acceso al mismo, lo cual se estableció con un nuevo párrafo en el artículo tercero del proyecto de ley.

Los BEPS, son un programa que hacen parte del nuevo modelo de protección para la vejez y que busca favorecer colombianos de bajos recursos, que hoy no cuentan con la posibilidad de cotizar para una pensión, o que habiéndolo hecho, cumplieron la edad y no lograron obtenerla, en la actualidad pueden vincularse a este programa.

- Ciudadanos colombianos mayores de 18 años.
- Ciudadanos que pertenecen a los niveles I, II y III del Sisbén.
- Personas indígenas residentes en los resguardos, deberán presentar el listado censal.

Por último, teniendo en cuenta lo enunciado por el Ministerio de Hacienda en concepto del 26 de mayo de 2015, nos permitimos hacer la modificación del título y armonizar el contenido del proyecto de ley con la modalidad descrita en los decretos antes citados, en aras de evitar confusiones sobre aplicabilidad y garantizar la seguridad jurídica de las normas.

Marco constitucional, legal y jurisprudencial

Artículo 365 de la Constitución Política establece que el papel del Estado en cuanto poder público, consiste en garantizar su prestación eficiente, establecer, por medio de ley, el régimen jurídico al que deben sujetarse y ejercer las competencias de regulación, control y vigilancia sobre ellos.

Los artículos 48 y 49 de la Carta Política establecen la seguridad social por un lado, como un derecho irrenunciable, y por otro lado, como un servicio público, de tal manera que, por la estructura de este derecho, es el Estado el obligado a dirigir, coordinar y controlar su efectiva ejecución.

La definición del transporte como servicio público esencial, la realiza el legislador con fundamento en atribuciones constitucionales expresas para expedir leyes de intervención económica (artículo 334 de la C. P.) y las que deben regir la prestación de los servicios públicos (artículo 150.21.23 de la C. P.).

La Ley 105 de 1993 en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política, según el cual todo colombiano puede circular libremente por el territorio nacional, define este servicio como *“una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector (aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre), en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica”*.

La Ley 336 de 1996 ¿por la cual se adopta el Estatuto Nacional del Transporte¿, en su artículo 5° precisa que *“el carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo”*.

Decreto número 175 de 2001 modificado por el artículo 2° del Decreto Nacional número 4190 de 2007, tratándose de **Servicio público de transporte terrestre automotor mixto**.

Decreto número 173 del 5 de febrero de 2001, tratándose de **Servicio público de transporte terrestre automotor de carga**.

Decreto número 172 del 5 de febrero de 2001, tratándose de **Servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi**.

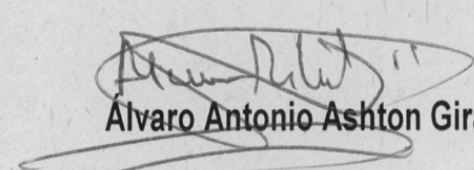
El Decreto número 1703 de 2002, estableció que *“Para efectos de garantizar la afiliación de los conductores de transporte público al Sistema General de Seguridad Social en Salud, las empresas o cooperativas a las cuales se encuentren afiliados los vehículos velarán porque tales trabajadores se encuentren afiliados a una Entidad Promotora de Salud (EPS), en calidad de cotizantes; (...)”*.

El Decreto número 1047 del 4 de junio de 2014 *“por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones.”*.

La Corte Constitucional en Sentencia C-450 de 1995, señaló la calificación como servicio público esencial corresponde a la valoración que hace el legislador de su carácter imprescindible y a su vinculación estrecha con el interés público y a la protección de derechos fundamentales de consideración prevalente: El carácter esencial de un servicio público se predica,

cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales, ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad.

Para la elaboración de este proyecto de ley se contó con el apoyo del honorable Senador Antonio Navarro Wolff a quien hacemos un reconocimiento por sus valiosos aportes.



Álvaro Antonio Ashton Giraldo
Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de julio del año 2016, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 05, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorable Senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 05 de 2016 Senado, *por medio de la cual se reglamenta la Seguridad Social Integral para los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador Álvaro Ashton Giraldo. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2016

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

CONTENIDO

Gaceta número 523 - Viernes 22 de julio de 2016
SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 01 de 2016 Senado, por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un Proyecto de Reforma Constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer.....	1
Proyecto de ley número 02 de 2016 Senado, por el cual se modifica parcialmente la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, y se dictan otras disposiciones.	19
Proyecto de ley número 03de 2016 Senado, por medio de la cual se apoya la modernización del transporte.	33
Proyecto de ley número 05 de 2016 Senado, por medio de la cual se reglamenta la Seguridad Social Integral para los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto.	38