



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1023

Bogotá, D. C., jueves, 19 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 25 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 ORGÁNICA

#### PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 133 DE 2021 SENADO

*por medio del cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.*

#### PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. \_\_\_ DE 2021

**“Por medio del cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente Ley introduce el procedimiento de experimentación para otorgar competencias a las entidades territoriales y a las Regiones Administrativas de Planeación, de manera que puedan suspender la aplicación temporal de una norma de carácter nacional y poner a prueba una nueva institución, norma o política pública o desarrollar planes, programas y proyectos en función de necesidades específicas de cada entidad territorial o Regiones Administrativas de Planeación. Igualmente, se establece una remisión obligatoria de los actos administrativos generales expedidos por las entidades territoriales, entiéndanse ordenanzas y acuerdos, en aplicación de los programas piloto de experimentación al Gobierno Nacional, como requisito de validez de los mismos.

**Artículo 2°.** Adiciónese un Título Nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

#### TÍTULO IV A DE LA EXPERIMENTACIÓN

**Artículo 36A. Definiciones y alcance.** La **experimentación** es un procedimiento de formación normativa mediante el cual la Nación faculta a las entidades territoriales y Regiones Administrativas de Planeación a suspender de manera temporal una norma de carácter nacional y sustituirla por otra, de manera experimental y mediante programas piloto de experimentación.

Los **programas piloto de experimentación** son los programas en que las entidades territoriales y las Regiones Administrativas de Planeación solicitan al Congreso de la República una nueva normativa con objeto determinado, para descentralizar funciones administrativas. Cada programa piloto de experimentación se podrá llevar a cabo en las entidades territoriales o Regiones Administrativas de

Planeación seleccionadas por la Comisión de Ordenamiento Territorial prevista en los artículos 4° y 5° de la presente Ley y de acuerdo con los requisitos establecidos en la misma.

En todo caso se requerirá de una Ley que autorice cada programa piloto de experimentación. Dicha Ley estará sujeta a las condiciones establecidas en la presente Ley y podrá desarrollarse por medio de decretos reglamentarios que deberán contener de manera taxativa las características de los programas piloto de experimentación, tales como el objeto, la población a beneficiar, la financiación, entre otros.





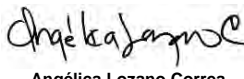
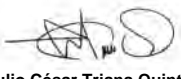

Las leyes y decretos reglamentarios podrán contener disposiciones que autoricen programas piloto de carácter experimental, los cuales podrán ser transferidos a las entidades territoriales de acuerdo con periodos que se determinan en la presente Ley, a fin de poner a prueba una nueva institución, norma o política pública.

**Artículo 3°.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 36B.** Suspensión y extensión normativa. Con fundamento en el artículo 150 numeral 5 de la Constitución Política, las entidades territoriales podrán suspender y extender la aplicación de normas de carácter general en su territorio, a título experimental, de disposiciones normativas que regulan el ejercicio de competencias transferidas por la Nación.

El Congreso de la República por medio de una ley presentada por el Ministerio del Interior, previo concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial, señalará las normas en las que autoriza experimentar, el objeto de la experimentación, la duración y los requisitos mínimos que la experimentación deberá cumplir para continuar con el ejercicio permanente de las facultades transferidas. Dichas facultades podrán ser reasumidas por la Nación en cualquier momento, cuando no se cumpla con el objeto del programa piloto de la experimentación.

**Parágrafo.** Los programas piloto de experimentación en ningún caso podrán versar sobre temas que involucren el ejercicio de una libertad fundamental o de un derecho fundamental. En todo caso, no se podrá suspender la aplicación de disposiciones de orden constitucional, leyes estatutarias, tributarias, aduaneras y de orden público, en virtud de ningún programa piloto de experimentación. Tampoco se

<p>podrán modificar en aplicación del programa de experimentación leyes orgánicas, con excepción de la ley del Sistema General de Participaciones, siempre que haya previo concepto del Departamento Nacional de Planeación sobre la temática específica a experimentar.</p> <p><b>Artículo 4°.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 36C. Duración de los programas piloto de experimentación. El Congreso de la República por ley, fijará el plazo en el cual la entidad territorial o entidades territoriales que cumplan las condiciones previstas por el Legislador, puedan solicitar su participación en programas piloto de experimentación. En principio, los programas, planes y/o proyectos tendrán una duración de hasta ocho (8) años.</i></p> <p>Los programas piloto de experimentación podrán prolongarse o modificarse, hasta un periodo de cuatro (4) años más, de conformidad con los artículos subsiguientes.</p> <p><b>Artículo 5°.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 36D. Procedimiento para participar de la experimentación.</b></p> <p>a) Las entidades territoriales, previa votación favorable del Concejo Municipal, Distrital o de la Asamblea Departamental, podrán solicitar a la Comisión de Ordenamiento Territorial, la participación en programas piloto de experimentación.</p> <p>b) Por Decreto, el Gobierno Nacional establecerá la lista de las entidades territoriales autorizadas a participar en programas piloto de experimentación, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, con el fin de que este verifique si se cumplen las disposiciones legales correspondientes.</p> <p>c) El Congreso de la República, mediante ley, señalará las normas para las cuales se autoriza experimentar, el objeto de la experimentación, la duración y los requisitos mínimos que debe cumplir cada programa piloto de experimentación.</p>	<p><b>Artículo 6°.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 36E. Evaluación e informes de los programas piloto de experimentación. Treinta días hábiles antes de la expiración del plazo establecido en esta ley para la experimentación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará a la Comisión Primera Constitucional y a la Comisión de Ordenamiento Territorial de cada Cámara, un informe de evaluación y de resultados de la experimentación a partir de las observaciones y experiencias de cada entidad territorial que ha participado en los programas piloto, así como los objetivos logrados.</i></p> <p><i>Este informe expondrá los efectos y resultados de las medidas adoptadas por las entidades territoriales. Se realizarán estudios de impacto social, financiero y fiscal de la implementación de los programas piloto de la experimentación.</i></p> <p><i>Igualmente, cada marzo, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará un informe al Congreso de la República. En este informe también incluirá solicitudes de programas piloto de experimentación a realizarse de manera futura.</i></p> <p><b>Artículo 7°.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 36F. Generalización, prolongación, modificación o abandono de los programas piloto de experimentación. Antes de la expiración del plazo fijado para los programas piloto de experimentación y a partir de su evaluación, el Congreso de la República, por medio de una ley, determinará según el caso:</i></p> <p>a) Si el programa piloto de experimentación se prolonga o modifica, caso en el cual no podrá exceder una duración de cuatro (4) años más.</p> <p>b) Si el programa piloto de experimentación adquiere carácter permanente o se generalizan las medidas tomadas a título experimental, para todas aquellas entidades territoriales que tengan la misma categoría. Para ello, se presentará una proposición o un proyecto de ley, con el fin de prorrogar la experimentación hasta la aprobación de la Ley que la establezca como definitiva, en un límite de tiempo no superior a un año contado a partir de la fecha de expiración establecida en la ley que autorizó la experimentación.</p>
<p>c) El abandono de la experimentación.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Por fuera de los casos señalados anteriormente, la experimentación no podrá continuar más allá del plazo fijado por la ley que la autorizó y organizó.</p> <p><b>Artículo 8°.</b> Adiciónese un artículo nuevo 97A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 97A. Revocación de actos administrativos expedidos en aplicación del procedimiento de experimentación. El Ministro del Interior podrá, por motivos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, dentro de los dos meses siguientes al recibo de la remisión obligatoria del acto administrativo general e impersonal que verse sobre la suspensión y extensión de las disposiciones normativas correspondientes, expedidos en utilización del procedimiento de experimentación, solicitar a dicha entidad, la revocatoria directa del acto o de los actos administrativos, exponiendo, mediante carta de observaciones, las razones jurídicas que soportan tal solicitud.</i></p> <p><i>Frente a dicha solicitud la entidad territorial podrá, dentro del mes siguiente a su recibo, revocar directamente el acto administrativo o negarse a revocarlo, y continuar ejecutando el acto administrativo previa comunicación al Ministro del Interior de su decisión debidamente motivada, dentro del mismo mes que le fue conferido para tomar su decisión de retiro o no del acto administrativo.</i></p> <p><i>En caso de no retiro del acto administrativo del ordenamiento jurídico por parte de la entidad territorial, el Ministro del Interior podrá solicitar la nulidad del acto o de los actos administrativos al recibo de la comunicación de no retiro del ordenamiento jurídico de la decisión o, podrá solicitarlo en cualquier tiempo de acuerdo con los términos de caducidad establecidos en el presente Código para los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.</i></p> <p><i>La presentación de la demanda de nulidad suspenderá los efectos de los actos administrativos por un término máximo de cuatro (4) meses; si vencido ese tiempo, el juez no se ha pronunciado de fondo sobre la nulidad del acto administrativo general o impersonal, la suspensión del acto administrativo quedará sin efectos, salvo que el juez que esté conociendo el asunto de oficio, decida mantener la suspensión del acto administrativo hasta que se pronuncie de fondo sobre la nulidad del acto.</i></p>	<p><b>Artículo 9°.</b> Será requisito de todo programa piloto de experimentación, contar con una asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderla, para lo cual podrá contar con financiamiento por parte de la Nación, o demostrar que el programa se llevará a cabo con recursos de la entidad territorial o la Región Administrativa de Planificación, caso en el cual no será necesario ni el financiamiento ni el aval del Gobierno Nacional.</p> <p><b>Artículo 10°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">   <b>Rodrigo Lara Restrepo</b>                  Senador de la República             </div> <div style="text-align: center;">   <b>Temístocles Ortega Narváez</b>                  Senador de la República             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;">   <b>Roosevelt Rodríguez Rengifo</b>                  Senador de la República             </div> <div style="text-align: center;">   <b>Roy Barreras</b>                  Senador de la República             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;">   <b>Angélica Lozano Correa</b>                  Senadora de la República             </div> <div style="text-align: center;">   <b>Julio César Triana Quintero</b>                  Representante a la Cámara             </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;">   <b>Harry Giovanni González García</b>                  Representante a la Cámara             </div>

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA**

El propósito general de esta iniciativa legislativa, es habilitar un procedimiento legal mediante el cual el Congreso de la República delega competencias a título experimental a determinadas entidades territoriales. Asimismo, el Gobierno Nacional podrá seleccionar unas entidades territoriales, para poner a prueba una nueva institución, norma o política.

Con esta herramienta, el Congreso podrá delegar competencias por un tiempo determinado a ciertas entidades territoriales, a fin de evaluar y probar el ejercicio de las mismas. De esta forma, una vez termine el periodo de experimentación previsto en la ley y realizada una evaluación del ejercicio de la competencia experimental por parte del Gobierno Nacional, el Congreso podrá optar por extenderla a todas las entidades territoriales de la misma categoría, prolongar la experimentación por un periodo determinado y realizar ajustes, o abandonarla y regresar al statu quo ex ante.

El estado actual del ordenamiento jurídico dispone que, cuando el Congreso de la República o el Gobierno Nacional pretenden descentralizar competencias a las entidades territoriales, deben realizarlo de manera definitiva y general con la esperanza de que los resultados sean óptimos. Por medio de la experimentación, se permitirá al Ejecutivo seleccionar algunas entidades territoriales que puedan encontrarle beneficios a la transferencia experimental y observar y ajustar dicha competencia, antes de que el legislativo tome la decisión de transferirla de manera definitiva y general en todo el territorio nacional, una vez se haya probado la efectividad de dichos programas de experimentación.

Así las cosas, por expresa habilitación del Congreso, una entidad territorial podrá adaptar la competencia transferida por la rama Ejecutiva del orden nacional a sus realidades locales. Esto equivale, en la práctica, a que la Asamblea Departamental y el Concejo Municipal en el caso de los distritos o municipios, deroguen o modifiquen aspectos de la competencia experimental.

Tal como está previsto en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Colombia es un Estado Unitario en el cual las entidades territoriales no pueden legislar y su facultad reglamentaria es subsidiaria a los parámetros generales que dicta el Congreso. Por lo tanto, este proyecto de ley tiene como objeto que las regulaciones normativas también encuentren sus fuentes en las iniciativas locales, sin que ello implique desconocer la univocidad legislativa del Congreso, pilar del modelo de Estado unitario previsto en nuestra Carta Política.

Por lo mismo, se prevé la facultad para que entidades territoriales suspendan provisionalmente leyes ordinarias, pero dicha suspensión debe ajustarse estrictamente a la expresa habilitación que para ello realice el Congreso de la República. Este proyecto también consagra un control administrativo de legalidad de las decisiones. Lo anterior implica que los actos administrativos que suspenden la ley en virtud de la ley experimental, deben ser transferidos al Ministerio del Interior, una vez expedidos, para que éste revise la legalidad de los mismos. Así pues, la transferencia del acto administrativo al Gobierno Nacional, será requisito de validez del mismo del acto.

En caso de ilegalidad del acto administrativo, se prevé una modificación al mecanismo de control de nulidad simple previsto en la Ley 1437 de 2011, adicionándose un artículo nuevo que prevé la “*revocación de actos administrativos expedidos en aplicación del procedimiento de experimentación*”, con el fin de que se pueda solicitar la suspensión del acto administrativo, el cual quedará automáticamente inaplicable por un periodo de cuatro (4) meses. Vencido dicho término, el juez de la causa podrá mantener indefinidamente la suspensión hasta que tome una decisión de fondo sobre la nulidad del acto administrativo.

En suma, este proyecto de ley pretende profundizar el proceso de descentralización en mitad de camino entre un texto constitucional generoso y una realidad ambivalente. Puesto que tal como lo hemos presenciado en los últimos años, se han recentralizado las competencias y las entidades territoriales que si bien reciben un porcentaje importante de recursos corrientes de la Nación de manera periódica y previsible, poco o nada pueden decidir respecto del destino de esos recursos, dado que vienen estrictamente desde el centro.

De esta manera, será posible contrarrestar la rigidez propia del Estado unitario, que no permite que en su seno convivan competencias diferenciadas, como tampoco

que los municipios o departamentos se auto-organicen y menos que expidan sus propias normas de carácter legal.

**II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA**

El proyecto de ley está constituido por diez (10) artículos, cuyo contenido es el siguiente:

- Artículo 1°. Prevé el objeto del presente proyecto de ley.
- Artículo 2°. Adiciona un Título Nuevo a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la Ley 1454 de 2011 sobre la experimentación”, en este se adiciona un artículo nuevo a la mencionada ley, en la cual se define y se establece el alcance de la figura de la experimentación.
- Artículo 3°. Adiciona un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011 y consagra la suspensión y extensión normativa realizada en virtud de la experimentación.
- Artículo 4°. Adiciona otro artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, por medio de la cual se señala el término de duración de los programas piloto de experimentación.
- Artículo 5°. Adiciona un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011 en el cual se establece el procedimiento necesario para participar de la experimentación.
- Artículo 6°. Adiciona un artículo nuevo en el cual se prevé la evaluación e informes de los programas piloto de experimentación.
- Artículo 7°. Igualmente adiciona un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011 en el cual señala cómo se realiza la generalización, prolongación, modificación o abandono de los programas piloto de experimentación.
- Artículo 8°. Adiciona un artículo a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que establece la remisión obligatoria de Ordenanzas y Acuerdos como requisito de validez que sean remitidos al Ministerio del Interior.
- Artículo 9°. Adiciona un artículo nuevo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011-, sobre la revocación de actos administrativos expedidos en aplicación del procedimiento de experimentación.
- Artículo 10°. establece la vigencia de la ley.

**III. CONSIDERACIONES**

**MARCO CONSTITUCIONAL**

La Constitución Política establece en el artículo 1º que Colombia “*es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*”

Por su parte, el artículo 114 señala la facultad del Congreso de la República de, entre otras, hacer leyes, atribución que es desarrollada igualmente en el artículo 150 de la Carta. Así, en el numeral 5º del mencionado artículo señala que el Congreso tiene la función de “*conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales*”. A su vez, el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, faculta al Presidente de la República a “*ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes*”.

De la misma forma, la Carta Política otorga la potestad al Presidente de delegar ciertas funciones a las entidades descentralizadas, a los gobernadores y alcaldes (artículo 211 C.P).

Por otra parte, el Título VI de la Constitución, referente a la **organización territorial del Estado colombiano**, señala que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, municipios y los territorios indígenas (artículo 286 C.P).





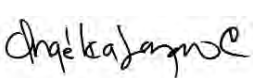


Las mencionadas entidades tienen autonomía para la gestión de sus intereses, tal como lo enuncia el artículo 287, dentro de los límites establecidos en la Constitución y en la ley y, las faculta para: “*1. Gobernarse por autoridades propias, 2. Ejercer las competencias que les correspondan, 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, 4. Participar en las rentas nacionales.*”

Así las cosas, la Constitución prevé que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, se realizará conforme a una ley orgánica de ordenamiento territorial (artículo 288 C.P), norma (Ley 1454 de 2011) que precisamente se pretende adicionar con el presente proyecto de ley.

<p>En relación con el <b>régimen departamental</b>, la Constitución reitera que éstos tendrán autonomía para administrar los asuntos seccionales, planificar y promocionar el desarrollo económico y social dentro de su territorio, según los límites señalados en la Carta.</p> <p>Las funciones administrativas ejercidas por los departamentos se realizarán de manera coordinada con la acción municipal y la intermediación de la Nación (artículo 298 C.P). En virtud de ello, cada departamento tiene una corporación político-administrativa de elección popular, como son, las asambleas departamentales (artículo 299 C.P), cuyas atribuciones se ejercen por medio de ordenanzas y éstas consisten, entre otras, en: "1. <i>Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento. 2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera. 3. Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con las determinaciones de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento. 4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales</i>" (artículo 300 C.P). Atribuciones que, también, podrán ser delegadas a los concejos municipales y distritales (artículo 301 C.P).</p> <p>Por otra parte, en el <b>régimen municipal</b> previsto en la Constitución señala que los municipios tienen la obligación "de prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes" (artículo 311 C.P).</p> <p>En razón a ello, cada municipio cuenta con una corporación político administrativa denominada concejo municipal (artículo 312 C.P) y sus competencias consisten, entre otras, en: "1. <i>Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio. 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas. 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo. 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los</i></p>	<p><i>tributos y los gastos locales. 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos"</i> (artículo 313 C.P).</p> <p>Igualmente, la Constitución Política consagra una atribución relevante en el régimen económico y de hacienda pública (Título XII), en la cual otorga al Congreso, las asambleas departamentales y concejos municipales y distritales, de imponer contribuciones fiscales o parafiscales, debiendo fijar directamente los sujetos activos y pasivos, las bases gravables y las tarifas de los impuestos (artículo 338 CP), con lo cual se consagra el principio de legalidad del tributo fruto de la representación popular, siendo uno de los objetivos democráticos y de autonomía esenciales en el Estado Social de Derecho<sup>1</sup>.</p> <p><b>CONTEXTO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL</b></p> <p>Tal como se mencionó anteriormente, el artículo 1º de la Constitución señala que Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Por ello, la Corte Constitucional colombiana ha señalado que la autonomía de la que gozan las entidades territoriales, no solo se ejerce para la dirección política de éstas, sino también para gestionar sus propios intereses, para lo cual cuentan con un poder de dirección administrativa a la luz del artículo 287 CP. Sin embargo, también ha especificado la Corte que en virtud del carácter unitario de la República de Colombia (art. 1º CP), debe existir una ponderación entre los principios de unidad y autonomía, garantizándose el manejo de los intereses locales de los municipios y departamentos y ser garantizados sin desconocer la supremacía del ordenamiento unitario.</p> <p>En este orden de ideas, el principio de autonomía de las entidades territoriales tiene como límites naturales aquellos que señalen la Constitución y la ley, y debe ejercerse en una relación de armonía con las regulaciones del Estado unitario. Sin</p> <p><sup>1</sup> La Corte Constitucional en la sentencia C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño, recordó que "en la jurisprudencia de esta Corporación se ha señalado que la Constitución Política no le otorga al Congreso de la República la facultad exclusiva y excluyente para establecer los elementos de todo tributo del orden departamental, distrital o municipal, pues en aplicación del contenido del artículo 338 Superior, en concordancia con el principio de autonomía de las entidades territoriales y con las funciones asignadas a las autoridades territoriales, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales disponen de competencia tanto para determinar los elementos del tributo no fijados expresamente en la ley de autorización como para establecer las condiciones específicas en que operará el respectivo tributo en cada departamento, distrito o municipio."</p>
<p>embargo, la normatividad nacional debe respetar el núcleo esencial de la autonomía territorial.</p> <p>En palabras de la Corte Constitucional, una "<b>República unitaria</b> implica que existe un solo legislador; descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y <b>autonomía</b> significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Etimológicamente, <i>autonomía</i> significa <i>autonormarse</i>, y de ella se derivan las siguientes consecuencias: a. Capacidad de dictar normas; b. Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c. Poder de gestión de sus propios intereses y d. Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias."<sup>2</sup> (Negritas fuera de texto)</p> <p>Así las cosas, la presente iniciativa busca profundizar la democracia, al permitir que las personas más cercanas a la aplicación de la ley sean partícipes de su promulgación sin que por ello se ponga en tela de juicio la naturaleza de nuestro Estado unitario. La posibilidad de que las entidades territoriales tengan una facultad autonormativa facilita el ejercicio de su autonomía e incrementa la descentralización; al tiempo que garantiza el pluralismo político y permite que en aplicación de un trato igual entre los iguales y desigual entre los desiguales, aquellas corporaciones públicas que están más cerca de las realidades sociales, políticas y económicas de una región, puedan gobernarse a sí mismas en pro de regular sus propios intereses. Esta mayor autonomía, sinónimo de libertad, cuenta con la garantía de ser vigilada paso a paso tanto por el Gobierno Nacional como por el Congreso, además del control que podrán realizar con posterioridad, la Rama Judicial.</p> <p>Por último, esta iniciativa se debe surtir por medio de una ley orgánica pues a la luz del artículo 288 de la Constitución Política a través de normas de esta naturaleza se distribuyen las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.</p> <p><b>JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</b></p> <p>El elemento esencial más característico del Estado unitario es la existencia de un único centro de creación legislativa, que en el caso colombiano es el Congreso de la República. En contraste, en el Estado federal, cada Estado, en ejercicio de una soberanía a la cual nunca renuncia en su totalidad, ostenta una Constitución y un</p> <p><sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C-790 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.</p>	<p>Congreso que expide leyes. En los Estados regionales como España e Italia, el nivel territorial intermedio, goza de un fuero que le otorga facultades legislativas, mediante las cuales las asambleas regionales expiden normas sobre el funcionamiento administrativo y político de sus territorios.</p> <p>La univocidad legislativa del Estado unitario se traduce, a nivel territorial, en un marco uniforme de competencias descentralizadas. Al existir una sola fuente del derecho, existe por consiguiente un régimen único de organización y administración de las entidades territoriales, es decir una misma manera de organizar, desde el punto de vista de sus estructuras administrativas, para las alcaldías, las gobernaciones y sus respectivas corporaciones administrativas. Todos se visten con un mismo ropaje administrativo, por el fundamental motivo de que las entidades territoriales no cuentan con facultades de autoorganización, tal como lo pueden hacer las regiones españolas o los Estados federados, en virtud de sus facultades legislativas.</p> <p>En cuanto a las competencias que ejercen las entidades territoriales en un Estado unitario, éstas provienen del centro, del órgano legislativo. En el Estado federal, las competencias de los Estados les son inherentes, y son estos los que otorgan competencias al Estado federal, el cual se encarga de un ejercicio taxativo de funciones previstas en la Constitución. En el Estado regional, las cosas no son tan claras como en el federal; en permanente construcción y ajuste, el Estado regional, se distingue por la cohabitación de dos fuentes de producción normativa paralelas, la regional y la nacional.</p> <p>Es así como todos los municipios y departamentos de nuestro Estado unitario se rigen por competencias homogéneas. La ley que transfiere competencias en salud o educación, son las mismas para todas las entidades territoriales. La uniformidad en materia de competencias no sólo se explica por la razón práctica de que el Estado unitario cuenta con una única fuente de la ley; también, por una razón de principio, y es que el Estado no puede pesar más en una región que en otra. En el trato igualitario y uniforme reposa en gran parte la legitimidad del Estado unitario. Un Estado unitario debe ser ecuaníme con sus regiones, no puede pesar más en unas que en otras; es decir, no puede otorgarle más libertades a unas y menos a otras. La ley no puede significar tutela en algunas regiones y libertad en otras.</p> <p>Por otro lado, además de estar desprovistas de facultades legislativas, las entidades territoriales en un Estado unitario cuentan con facultades reglamentarias bastante</p>



<p>precarias. De manera más concreta, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional advierten que "potestad reglamentaria" o "poder reglamentario", es diferente de la función reglamentaria que cumplen las entidades territoriales en el ámbito de sus competencias. La "<b>potestad reglamentaria</b>", definida como la "(...) capacidad de producir normas administrativas de carácter general, reguladoras de la actividad de los particulares y fundamento para la actuación de las autoridades públicas (...)"<sup>3</sup> está a cargo del Presidente de la República. Su fundamento constitucional está en el artículo 189 numeral 11 de la CP, con base en el cual corresponde al Presidente de la República "<i>Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes</i>"<sup>4</sup>. La facultad que tienen las entidades territoriales para reglamentar los asuntos que son de su competencia, hace parte de sus funciones reglamentarias y viene dada expresamente por la Constitución Política y por la ley<sup>5</sup>.</p> <p>En las materias relacionadas con el ejercicio de las funciones autónomas de los entes territoriales, se debe aplicar en forma estricta un sistema jerárquico de fuentes de derecho, de manera tal que, por el solo hecho de expedir actos en ejercicio de función administrativa (y no legislativa), los entes territoriales están siempre sujetos a las regulaciones generales que trace el legislador nacional<sup>6</sup>.</p> <p>En resumidas cuentas, las entidades territoriales tienen una facultad reglamentaria subsidiaria y subordinada, cuyo propósito es el ejercicio que le ha otorgado el legislador y, en contadas excepciones, aquellas directamente otorgadas por el texto constitucional.</p> <p>Ahora bien, ¿cuál podría ser el margen de acción del legislador para profundizar el proceso de descentralización en un Estado unitario? De acuerdo con el numeral 5</p> <p><sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 384 de 2003. MP. Clara Inés Vargas.  <sup>4</sup> Según el Consejo de Estado, "El poder reglamentario lo otorga directamente la Constitución al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, con la finalidad de que expida normas de carácter general para la correcta ejecución de la ley. Por ser una atribución propia que le confiere la Carta Política, no requiere de una norma legal que expresamente la conceda y se caracteriza además por ser atribución inalienable, intransferible e inagotable, no tiene un plazo para su ejercicio y es irrenunciable (...)" (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 8 de febrero de 2000. Radicación número: S-761 C.P. Javier Díaz Bueno).  <sup>5</sup> Ver: Corte Constitucional, Sentencia C-738 de 2001. MP. Eduardo Montealegre Lynnett; y Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 8 de febrero de 2000. Radicación número: S-761, CP. Javier Díaz Bueno.  <sup>6</sup> Ibid.</p>	<p>del artículo 150 CP, se pueden transferir competencias a las entidades territoriales, suprimiendo facultades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y otorgando mayores libertades a las regiones para expedir leyes y ejercer la potestad de auto-organizarse administrativamente, sin que ello implique abandonar el molde del Estado unitario.</p> <p>Por lo tanto, la experimentación pretende entregar a las entidades territoriales la facultad de la <b>experimentación</b>, la cual las autoriza a solicitarle al legislador, o al poder reglamentario de la Rama Ejecutiva del orden nacional, la posibilidad de experimentar sobre una competencia nueva, no con el fin de instaurar una suspensión de la ley, sino de desarrollar una normatividad más acorde con sus realidades y necesidades específicas a la vez que se abre la posibilidad de generalizar a futuro esta competencia experimental al conjunto de entidades territoriales.</p> <p>En ese orden de ideas, la fuente de la experimentación es la ley. La autorización de experimentación de una competencia en determinado territorio del país, le corresponde al legislador o al Gobierno Nacional, dependiendo de que la experimentación tenga por objeto una competencia local de tipo legislativa o reglamentaria.</p> <p>Para ello se prevé la necesidad de una "<b>ley de habilitación</b>", promulgada por el Congreso de la República, la cual podrá ofrecer a las entidades territoriales la posibilidad de ejercer a título experimental, una determinada competencia o suspender aspectos de la ley general. Posteriormente, el Gobierno Nacional habrá de verificar que se reúnan las condiciones legales y de conveniencia pública para la experimentación y, por medio de un decreto, señalará las entidades territoriales que son admitidas para realizarla.</p> <p>Los actos de las entidades territoriales que suspenden la ley general deberán ser publicados en el Diario Oficial. La entrada en vigor de estas normas queda sujeta a la transmisión del acto al Ministerio del Interior y su publicación en el Diario Oficial. En el marco de la acción de nulidad, procede un procedimiento especial suspensivo de control de legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativa, que debe ser solicitado por el Ministerio del Interior.</p> <p>Dicha <b>ley de habilitación</b> señalará un plazo en el cual las entidades territoriales podrán presentar al Ministerio del Interior, una solicitud motivada por la corporación</p>
<p>pública respectiva –entiéndase Concejo Municipal, Asamblea Departamental o Concejo Distrital-, en la que expresará su voluntad de beneficiarse de los programas piloto de experimentación.</p> <p>Antes de la expiración prevista para los programas de experimentación, los cuales no podrán exceder los ocho (8) años, el Gobierno Nacional deberá transmitir al Congreso de la República –Comisiones Primeras Constitucionales y Comisión de Ordenamiento Territorial- un informe con fines de evaluación una vez se recojan las observaciones de las entidades territoriales experimentales. Este informe deberá contener los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Efectos de la experimentación en términos de costo y calidad del servicio ofrecido al ciudadano</li> <li>-Efecto de la experimentación en términos de organización administrativa de las entidades territoriales</li> <li>-Incidencias financieras y fiscales de la experimentación.</li> </ul> <p>El Gobierno Nacional presentará un siguiente informe sobre el conjunto de solicitudes de experimentación presentadas y del tratamiento que se les haya otorgado.</p> <p>El último acto del proceso experimental consiste en la expedición de una ley de ratificación del programa piloto de experimentación. El Gobierno Nacional deberá intervenir antes del final del programa, a través de la presentación de un proyecto de ley, mediante la cual se podrá prolongar un año más la experimentación. Esta ley deberá contener lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Las condiciones de prolongación de la experimentación.</li> <li>-Su modificación por un periodo que no puede ser superior a tres (3) años.</li> <li>-Mantener y generalizar las decisiones tomadas a título experimental.</li> <li>-El abandono de la experimentación: retorno al statu quo ex ante.</li> </ul> <p>Sin embargo, es importante recalcar que la experimentación cuenta con límites previstos en (i) el reconocimiento de Colombia como un Estado unitario (art. 1 CP), (ii) las disposiciones constitucionales, (iii) que la experimentación no puede tener por objeto derogatorias de la ley que pongan en entredicho el ejercicio de competencias propias del principio de autonomía de las entidades territoriales o, (iv) restrinjan derechos fundamentales o, (v) sobrepasen las competencias asignadas</p>	<p>por la Constitución exclusivamente al órgano legislativo. Tampoco (vi) podrán introducir discriminaciones injustificadas ni afectar el ejercicio de una libertad<sup>7</sup>.</p> <p>En este sentido, como el procedimiento legislativo de aprobación de la experimentación, en sí, es un control al contenido material de los programas piloto de experimentación, que serán aprobados mediante una ley, ésta se encuentra sometida al control de constitucionalidad previsto en el artículo 241 CP.</p> <p>Por último, se establece un control administrativo de legalidad en cabeza del Ministerio del Interior con el fin de encuadrar jurídicamente la acción pública local y para velar que los actos administrativos que suspenden la ley general sean siempre conformes a la Constitución y la ley. Con esta herramienta se reitera y garantiza el carácter unitario del Estado colombiano. Este control, permite asegurar la preeminencia de los intereses nacionales sobre los intereses locales y hacer prevalecer la unidad del orden jurídico colombiano sin desconocer la autonomía de la que gozan las entidades territoriales.</p> <p>En ese contexto, es claro que la conformidad jurídica de los actos derogatorios que involucra el presente proyecto de ley en el plano orgánico (forma), exige que éstos sean expedidos con las formalidades legales y constitucionales exigidas y por la autoridad competente de acuerdo con las normas de procedimiento vigentes.</p> <p>En lo que respecta al plano material (fondo), la Constitución, la ley y en general el ordenamiento jurídico vigente, forman el bloque normativo que encuadra el actuar de la entidad territorial, de la autoridad administrativa involucrada o de la entidad descentralizada correspondiente.</p> <p>De esta manera, los desarrollos normativos de un programa de experimentación no podrán ser contrarios a los intereses nacionales definidos a nivel gubernamental, lo que permite subrayar la importancia de establecer el control administrativo de legalidad que se introduce en el presente proyecto de ley.</p> <p><b>CONCLUSIÓN</b></p> <p>La presente iniciativa busca profundizar la democracia, al permitir que las personas más cercanas a la aplicación de la ley sean partícipes activas de su promulgación</p> <p><sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-313 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo, C-768 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao; C-524 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-790 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.</p>




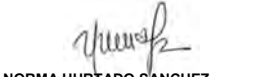
<p>sin que por ello se ponga en tela de juicio la naturaleza de nuestro Estado unitario. La posibilidad de que las entidades territoriales tengan una facultad autonormativa facilita el ejercicio de su autonomía y la descentralización, al tiempo que garantiza el pluralismo político y permite que en aplicación de un trato igual entre los iguales y desigual entre los desiguales, aquellas corporaciones públicas que están más cerca de las realidades sociales, políticas y económicas de una región, puedan gobernarse a sí mismas en <i>pro</i> de regular sus propios intereses. Esta mayor autonomía, sinónimo de libertad, cuenta con la garantía de ser vigilada paso a paso tanto por el Gobierno Nacional como por el Congreso, además del control que podrán realizar con posterioridad, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, según les corresponda.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>Rodrigo Lara Restrepo</b> Senador de la República</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>Temístocles Ortega Narváez</b> Senador de la República</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>Roosevelt Rodríguez Rengifo</b> Senador de la República</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>Roy Barreras</b> Senador de la República</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>Angélica Lozano Correa</b> Senadora de la República</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>Julio César Triana Quintero</b> Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  <p><b>Harry Giovanni González García</b> Representante a la Cámara</p> </div>	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 06 de Agosto de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.133/21 Senado “<b>POR MEDIO DEL CUAL SE INTRODUCE LA FIGURA DE LA EXPERIMENTACIÓN, SE ADICIONA LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, SE ADICIONA LA LEY 1437 DE 2011 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</b>”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores RODRIGO LARA RESTREPO, TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ, ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO, ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE, ANGÉLICA LOZANO CORREA; y por los Honorables Representantes JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO, HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA. 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.</p> <p style="text-align: center;"><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 06 DE 2021</b></p> <p>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.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</b></p> <p><b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>
---	---

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 129 DE 2021 SENADO

*por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 715 de 2001 y se dictan otras disposiciones.*

<p><b>PROYECTO DE LEY No. _____ de 2021</b></p> <p><b>“Por medio de la cual se modifica parcialmente la ley 715 de 2001 y se dictan otras disposiciones”</b></p> <p><b>El Congreso de Colombia</b></p> <p><b>DECRETA</b></p> <p><b>ARTÍCULO PRIMERO:</b> Autorícese la financiación pública de los Tribunales Seccionales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología, creados por la ley 1193 de 2008.</p> <p><b>ARTÍCULO SEGUNDO:</b> Para la planeación y ejecución de los recursos destinados a la financiación de los tribunales seccionales de que trata esta ley, se observarán los principios de racionalidad en el gasto, moralidad y eficacia.</p> <p><b>ARTÍCULO TERCERO:</b> El artículo 42 numeral 42.18 de la Ley 715 de 2001 quedará así:</p> <p>“Artículo 42 numeral 42.18: Reglamentar el uso de los recursos destinados por las entidades territoriales para financiar los Tribunales Seccionales de Ética Médica y Odontológica, los Tribunales Departamentales y Distritales Éticos de Enfermería y los Tribunales Seccionales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología.”</p> <p><b>ARTÍCULO CUARTO:</b> El artículo 43 numeral 43.1.8 de la Ley 715 de 2001 quedará así:</p> <p>“Artículo 43 numeral 43.1.8: Financiar los Tribunales Seccionales de Ética Médica y Odontológica, los Tribunales Departamentales y Distritales Éticos de Enfermería y los Tribunales Seccionales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología y vigilar la correcta utilización de los recursos.”</p> <p><b>ARTÍCULO QUINTO:</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>
--

 <b>CARLOS EDUARDO ACOSTA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Colombia Justa Libres	 <b>JUAN DIEGO ECHAVARRÍA</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Liberal
 <b>JAIRO CRISPANCHO TARACHE</b> Representante a la Cámara por el Casanare Partido Centro Democrático	 <b>NORMA HURTADO SANCHEZ</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Partido de la U

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO DE LA LEY**

El objetivo del presente proyecto de ley es regular la financiación pública, para garantizar la puesta en marcha y el funcionamiento de los Tribunales seccionales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología creados por la ley 1193 de 2008.

**2. JUSTIFICACIÓN**

La Constitución Política en su artículo 26 consagra la libre escogencia de profesión u oficio y reconoce la libre asociación en colegios u organizaciones profesionales. Esta disposición es el derrotero de un marco de formación, gestión y ejercicio aplicable al talento humano en salud, tanto de nivel profesional como auxiliar, en el caso de los primeros basados en la autonomía

Esta financiación supone un marco legal conformado por las respectivas leyes de ejercicio de las profesiones que prevén la creación de los tribunales nacionales, con cargo a recursos del presupuesto del Ministerio de Salud y de la Protección Social, y, de otra parte, los departamentales o seccionales, que junto con la ley orgánica 715 de 2001<sup>6</sup>, que contiene disposiciones relacionadas con la competencia de las entidades territoriales, ordena la disposición en los presupuestos de las entidades territoriales de los recursos necesarios destinados al funcionamiento de los tribunales departamentales o seccionales<sup>7</sup>.

Recordemos que el control deontológico profesional está inspirado, además de la autorregulación y el autocontrol profesionales, en un ejercicio con decoro y respeto hacia los colegas y los pacientes propios de, la prestación de un servicio público esencial, como el de la salud y la efectividad en la garantía de ejercicio de un derecho fundamental a la salud, entendida ésta última en una noción integral y sistémica, más que en una mera ausencia de enfermedad.

Tomemos la definición de Deontología como: "conjunto de principios y reglas que han de guiar una conducta profesional. El código de deontología es un conjunto de normas que se aplican a un colectivo de profesionales y que hace las veces de un prontuario (conjunto de reglas) morales. El código de ética y deontología constituye el conjunto de preceptos de carácter moral que aseguran una práctica honesta y una conducta honorable a todos y cada uno de los miembros de la profesión"<sup>8</sup>.

De modo que el control que los propios colegas efectúen del actuar de un profesional impacta notoriamente en el desarrollo del ejercicio de la profesión misma, así la pretensión de propiciar un financiamiento de los tribunales se convierte en la única vía para garantizar su real

<sup>6</sup>Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros." Publicada en Diario Oficial No 44.554 de 21 de diciembre de 2001.  
<sup>7</sup>Cronológicamente, para la profesión de Medicina: su tribunal nacional se creó y ordenó financiar mediante la Ley 23 de 1981, mientras la Ley 715 de 2001 previó la financiación territorial. Para la profesión de Odontología su tribunal nacional se creó y ordenó financiar mediante la Ley 35 de 1989, mientras la Ley 715 de 2001 previó la financiación territorial. Para la profesión de Enfermería su tribunal nacional se creó y ordenó financiar mediante la Ley 266 de 1996, mientras la Ley 715 de 2001 (modificada parcialmente por la Ley 1446 de 2011, con ese exclusivo propósito), previó la financiación territorial.  
<sup>8</sup>Vidal Casero, María del Carmen. Información sobre códigos deontológicos y directrices sobre ética en internet. Publicado en la Revista Bioética y Ciencia de la Salud, vol. 5 No. 4. Pp. 1. En: [https://www.bioeticas.org/ceb/seleccion\\_temas/deontologia/CODIGOS\\_DEONTOLOGICOS.pdf](https://www.bioeticas.org/ceb/seleccion_temas/deontologia/CODIGOS_DEONTOLOGICOS.pdf)

profesional cuyos desarrollos normativos jurídicos se gestaron a través de las leyes, de naturaleza ordinaria, que regularon las respectivas profesiones y de la ley 1164 de 2007<sup>1</sup>.

Mediante la expedición de la ley 1193 de 2008<sup>2</sup> se atendió la necesidad de creación de los tribunales nacional y seccionales ético profesionales para el ejercicio de la Bacteriología, con la modificación parcial de la ley que regula su ejercicio expedida 5 años atrás<sup>3</sup>.

A nivel de ley estatutaria, la ley 1751 de 2015 consagró la salud como un derecho fundamental autónomo, recogió pronunciamientos de la Corte Constitucional, orientados hacia la autonomía profesional para ser ejercida en el marco de esquemas de autorregulación, ética, racionalidad y evidencia científica, acentuando la prohibición del abuso en el ejercicio profesional que atentara contra la seguridad del paciente, so pena de ser sancionada por los tribunales u organismos profesionales competentes y por los organismos de inspección, vigilancia y control en el ámbito de sus competencias<sup>4</sup>.

Precisamente a efectos de posibilitar el ejercicio de autorregulación y autocontrol de las profesiones, es menester procurar el financiamiento de los respectivos tribunales deontológicos, tanto los de nivel nacional, como departamental; lo cual sólo es viable en la medida en que se imprima un tratamiento equitativo al de otras profesiones del área de la salud, que cuentan con tribunales éticos o deontológicos en funcionamiento, financiados con recursos públicos<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Elaborado por Diana Hincapié Cetina, miembro del grupo de investigación REPENSARELDERECHO (A en Minciencias) para el Colegio Nacional de Bacteriología (CNB).  
<sup>2</sup> Por la cual se dictan disposiciones en materia de talento humano en salud." Publicada en Diario Oficial No. 46.771 de 4 de octubre de 2007.  
<sup>3</sup> Por la cual se modifica parcialmente la Ley 841 de 2003 y se dictan otras disposiciones." Publicada en Diario Oficial No. 46.984 de 9 de mayo de 2008.  
<sup>4</sup> Ley 841 de 2003 "Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Bacteriología, se dicta el Código de Bioética y otras disposiciones." Publicada en Diario Oficial No. 45.335, de 9 de octubre de 2003.  
<sup>5</sup> Artículo 17 de la Ley 1751 de 2015: "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones." Publicada en Diario Oficial No. 49.427 de 16 de febrero de 2015.  
<sup>6</sup> Hoy día, sólo las profesiones de Medicina, Odontología y Enfermería cuentan con recursos girados por el Ministerio de Salud y de la Protección Social y algunos tribunales departamentales, con recursos de la respectiva entidad territorial.

funcionamiento y la garantía del principio constitucional del debido proceso en su desarrollo de la doble instancia, y en la respectiva ley ordinaria que regulan la Bacteriología, de suerte que el tribunal nacional desata los recursos de apelación que en sede administrativa se interpongan contra las decisiones de los tribunales departamentales o seccionales que ejercen, por regla general la primera instancia.

Cabe acotar que quienes ejercen el control administrativo ético disciplinario de las profesiones son los miembros de los tribunales cuya calidad no es la de empleados públicos, sino la de particulares en ejercicio de una función pública, delegada por el Estado y como pares de los sujetos investigados. Esa es la razón por la cual numerosos medios de control de reparación directa relacionados con presunta responsabilidad civil extracontractual por fallas en la garantía de calidad en la prestación del servicio de salud, se han enervado contra la Nación-Ministerio de Salud y de la Protección Social-, precisamente ante la ausencia de tribunales que ejerzan el autocontrol del ejercicio profesional.

Si bien, la naturaleza del control es diferente, en tanto, la reparación directa se surte en sede judicial y el control ético disciplinario deontológico se surte en sede administrativa, resulta viable afirmar que de contar con un control efectivo de pares, se minimizaría el impacto litigioso contra el Estado, en tanto resulta más efectivo el autocontrol de la profesión para prevención de eventos adversos y las expectativas de pacientes afectados son satisfechas más por el control de los pares al investigado, que por decisiones con contenido económico o indemnizatorio, propias de la sede judicial

Siguiendo con el recuento normativo, el Legislativo, mediante la expedición de la Ley 1446 de 2011 adicionó la Ley 715 de 2001, incorporando la obligación a los entes territoriales de financiar los tribunales departamentales de Enfermería, junto a los de Medicina y Odontología. Pero, no advirtió que según el Sistema Nacional de Información en Educación Superior – SNIES- hay diez profesiones del área de salud<sup>9</sup>, para las cuales hay previstos tribunales

<sup>9</sup> Bacteriología, Optometría, Terapia Física, Terapia Respiratoria, Terapia Ocupacional, Fonoaudiología, Instrumentación Quirúrgica, Nutrición y Dietética, Química farmacéutica y Psicología clínica.

<p>deontológicos territoriales, pero que por falta de recursos no ha sido posible que entren a funcionar.</p> <p>El llamado es a propiciar un tratamiento equitativo para la profesión de Bacteriología de una importancia y notoriedad indiscutible en la efectividad en la garantía de calidad en la prestación de servicios de salud en el país y en el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, que justo en estos tiempos de la Pandemia Covid-19 ha visibilizado su importancia y pertinencia.</p> <p>La profesión de Bacteriología es, junto con Medicina, Enfermería y Odontología de las obligadas a prestar el servicio social obligatorio o año rural para optar al título profesional y que se incluye en el sorteo de plazas supervisado por el Ministerio de Salud y de la Protección Social. Hoy cuenta con un número significativo de egresados, que para el período 2001 a 2018, asciende a 15.068 en ejercicio profesional, según el Observatorio Laboral para la Educación<sup>10</sup>.</p> <p>Sin embargo, el Ministerio de Salud y de la Protección Social estimó que para 2016 había 22.198 bacteriólogos en ejercicio<sup>11</sup>. Para febrero de 2021, los egresados en ejercicio ascienden a 25.846<sup>12</sup></p> <p>A nivel de política pública, haremos acento en el Plan Nacional de Desarrollo<sup>13</sup> vigente a la fecha, que prevé dentro de su línea: salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos, del Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados, en el objetivo 5: Formular acuerdos para el reconocimiento, formación y empleo de calidad para los trabajadores de la salud, a través de la estrategia de creación y desarrollo de lineamientos para el cierre de brechas de cantidad, calidad y pertinencia del talento humano en salud a nivel territorial, que sin duda, para efectos de este</p> <p><small><sup>10</sup><a href="http://bi.mineducacion.gov.co/8380/eportal/web/men-observatorio-laboral/programas-academicos">http://bi.mineducacion.gov.co/8380/eportal/web/men-observatorio-laboral/programas-academicos</a>  <sup>11</sup>Política de Talento Humano en Salud (THS). Julio de 2018.  En: <a href="https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/TH/politica-nacional-talento-humano-salud.pdf">https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/TH/politica-nacional-talento-humano-salud.pdf</a> recuperado 14/07/2020  <sup>12</sup>Fuente Registro Nacional del Talento Humano en Salud (RETHUS). Después de Medicina, Enfermería, Odontología y Terapia Física, es la más numerosa en egresados en ejercicio. Fuente: Observatorio de Talento Humano en Salud (OTHHS).  <sup>13</sup>Ley 1955 de 2019. "Pacto por Colombia-Pacto por la equidad"  <a href="https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201955%20DEL%2025%20DE%20MAYO%202019.pdf">https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201955%20DEL%2025%20DE%20MAYO%202019.pdf</a></small></p>	<p>proyecto, incluye, entre otros mecanismos la promoción de la autonomía, autorregulación y autocontrol profesional.</p> <p>De otro lado, el Plan Decenal de Salud Pública prevé una dimensión transversal consistente en el "Fortalecimiento de la autoridad sanitaria para la: "regulación, conducción, gestión financiera, fiscalización del sistema general de seguridad social en salud, vigilancia epidemiológica y sanitaria, movilización social, ejecución de las acciones colectivas y garantía del aseguramiento y la provisión adecuada de servicios de salud."<sup>14</sup></p> <p>Tal línea de intervención supone, sin duda la instancia de autorregulación de las profesiones y el autocontrol de las mismas en desarrollo de la vigilancia sanitaria, que ha de entenderse en sentido amplio, esto es, no sólo las condiciones técnico- sanitarias de las instituciones prestadoras de servicios de salud y aquéllos establecimientos relacionados con distribución y comercialización de bienes para consumo humano, sino, las del Sistema de Garantía de Calidad en Salud, cuyo marco reglamentario es el Decreto 1101 de 2006 y sus desarrollos administrativos, siendo el talento humano uno de los factores de garantía de calidad para la prestación del servicio de salud.</p> <p>Lo anterior, se encuentra en consonancia con el documento de Política de Talento Humano en Salud, que el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y de la Protección Social, formuló en el mes de junio de 2018<sup>15</sup>, que identifica como uno de los desafíos en términos de información y conocimiento del talento humano en salud, el uso adecuado de las fuentes de registros de procedimientos ético disciplinarios y sanciones de los tribunales profesionales, así como el reconocimiento y posicionamiento de los códigos de ejercicio profesional y la acción de los tribunales para la consecución, en términos de implementación efectiva, del objetivo de</p> <p><small><sup>14</sup><a href="https://www.minsalud.gov.co/plandecenal/Paginas/home2013.aspx">https://www.minsalud.gov.co/plandecenal/Paginas/home2013.aspx</a>  <sup>15</sup><a href="https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/TH/politica-nacional-talento-humano-salud.pdf">https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/TH/politica-nacional-talento-humano-salud.pdf</a></small></p>																																																																
<p>un ejercicio ético, responsable y autorregulado de profesiones y ocupaciones del área de la salud.</p> <p>Dado que se trata del financiamiento de una función pública delegada, con recursos públicos, pero, en reconocimiento de la autonomía profesional, aunque no presupuestal, es necesario formular unos principios, tanto para la planeación, como para la ejecución de dichos recursos, por lo cual, se considera que serán la racionalidad en el gasto, la moralidad y la eficacia, los orientadores de la gestión de autocontrol del ejercicio profesional. De suerte que tendrá control fiscal, disciplinario y penal el uso de los mismos.</p> <p>Finalmente resulta necesario dar cuenta de la situación actual de la destinación de recursos hacia los tribunales éticos nacionales de aquellas profesiones que, si cuentan con financiación de las entidades territoriales, a saber: (adjunto Excel con comparativo de presupuestos de algunos departamentos y el Distrito Capital)</p> <p>En entidades territoriales, a manera de ejemplo: Gobernación de Antioquia:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2015</th> <th>2016</th> <th>2017</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Medicina</td> <td>\$722.000.000</td> <td>\$83.185.350</td> <td>\$718.650.000</td> </tr> <tr> <td>Odontología</td> <td>\$122.560.000</td> <td>\$162.385.650</td> <td>\$132.000.000</td> </tr> <tr> <td>Enfermería</td> <td>\$103.500.000</td> <td>\$108.158.000</td> <td>\$108.000.000</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2018</th> <th>2019</th> <th>2020</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Medicina</td> <td>\$1.130.943.000</td> <td>\$1.025.000.000</td> <td>\$1.039.438.000</td> </tr> <tr> <td>Odontología</td> <td>\$200.000.000</td> <td>\$208.912.500</td> <td>\$250.000.000</td> </tr> <tr> <td>Enfermería</td> <td>\$115.200.000</td> <td>\$119.600.000</td> <td>\$126.000.000</td> </tr> </tbody> </table> <p>Gobernación de Atlántico:</p>		2015	2016	2017	Medicina	\$722.000.000	\$83.185.350	\$718.650.000	Odontología	\$122.560.000	\$162.385.650	\$132.000.000	Enfermería	\$103.500.000	\$108.158.000	\$108.000.000		2018	2019	2020	Medicina	\$1.130.943.000	\$1.025.000.000	\$1.039.438.000	Odontología	\$200.000.000	\$208.912.500	\$250.000.000	Enfermería	\$115.200.000	\$119.600.000	\$126.000.000	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2015</th> <th>2016</th> <th>2017</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Medicina</td> <td>\$272,160,000</td> <td>\$ 281,000,000</td> <td>\$296,000,000</td> </tr> <tr> <td>Odontología</td> <td>\$19,304,775</td> <td>\$ 20,000,000</td> <td>\$21,000,000</td> </tr> <tr> <td>Enfermería</td> <td>\$19,304,775</td> <td>\$ 20,000,000</td> <td>\$21,000,000</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2018</th> <th>2019</th> <th>2020</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Medicina</td> <td>\$313,760,000</td> <td>\$ 330,000,000</td> <td>\$353,100,000</td> </tr> <tr> <td>Odontología</td> <td>\$22,260,000</td> <td>\$ 23,400,000</td> <td>\$25,038,000</td> </tr> <tr> <td>Enfermería</td> <td>\$22,260,000</td> <td>\$23,400,000</td> <td>\$25,038,000</td> </tr> </tbody> </table> <p>La asignación presupuestal se efectúa con base en el número de egresados en ejercicio de cada profesión, así como en el índice de quejas que se tramitan en cada anualidad.</p> <p>Retomando la observación que se realizó en precedencia referida a la situación de que hay trece (13) programas curriculares de pregrado, que se encuentran clasificados en el área de la salud y que sólo tres de ellos, cuentan con reconocimiento y respaldo para financiamiento público de sus tribunales de ética creados por Ley, por razones que van desde el número de egresados en ejercicio, hasta el rol determinado en la cadena de atención en salud<sup>16</sup>.</p> <p><b>Conflicto de intereses</b></p> <p><b>3. Conflicto de interés</b></p> <p>Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992. Sin perjuicio de lo anterior,</p> <p><small><sup>16</sup>artículo 1° Ley 1164 de 2007: Del objeto: (...) Por Talento Humano en Salud se entiende todo el personal que interviene en la promoción, educación, información de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de la enfermedad de todos los habitantes del territorio nacional dentro de la estructura organizacional de la prestación de los servicios de salud.</small></p>		2015	2016	2017	Medicina	\$272,160,000	\$ 281,000,000	\$296,000,000	Odontología	\$19,304,775	\$ 20,000,000	\$21,000,000	Enfermería	\$19,304,775	\$ 20,000,000	\$21,000,000		2018	2019	2020	Medicina	\$313,760,000	\$ 330,000,000	\$353,100,000	Odontología	\$22,260,000	\$ 23,400,000	\$25,038,000	Enfermería	\$22,260,000	\$23,400,000	\$25,038,000
	2015	2016	2017																																																														
Medicina	\$722.000.000	\$83.185.350	\$718.650.000																																																														
Odontología	\$122.560.000	\$162.385.650	\$132.000.000																																																														
Enfermería	\$103.500.000	\$108.158.000	\$108.000.000																																																														
	2018	2019	2020																																																														
Medicina	\$1.130.943.000	\$1.025.000.000	\$1.039.438.000																																																														
Odontología	\$200.000.000	\$208.912.500	\$250.000.000																																																														
Enfermería	\$115.200.000	\$119.600.000	\$126.000.000																																																														
	2015	2016	2017																																																														
Medicina	\$272,160,000	\$ 281,000,000	\$296,000,000																																																														
Odontología	\$19,304,775	\$ 20,000,000	\$21,000,000																																																														
Enfermería	\$19,304,775	\$ 20,000,000	\$21,000,000																																																														
	2018	2019	2020																																																														
Medicina	\$313,760,000	\$ 330,000,000	\$353,100,000																																																														
Odontología	\$22,260,000	\$ 23,400,000	\$25,038,000																																																														
Enfermería	\$22,260,000	\$23,400,000	\$25,038,000																																																														




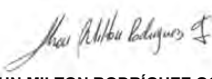
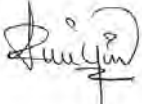



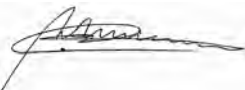




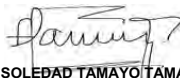
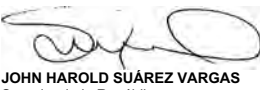

<p>en todo caso los congresistas podrán manifestar ante la Honorable Comisión cualesquiera otras razones que consideren como causales de impedimento.</p> <p>En virtud de lo anterior, solicito a la Secretaría General dar inicio al trámite legislativo respectivo del presente proyecto de ley.</p> <table border="1" data-bbox="188 690 773 1020"> <tr> <td data-bbox="188 690 480 855">   <b>CARLOS EDUARDO ACOSTA</b>                      Representante a la Cámara por Bogotá                      Partido Colombia Justa Libres                 </td> <td data-bbox="480 690 773 855">   <b>JUAN DIEGO ECHAVARRIA</b>                      Representante a la Cámara por Antioquia                      Partido Liberal                 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="188 855 480 1020">   <b>JAIRO CRISTANCHO TARACHE</b>                      Representante a la Cámara por el Casanare                      Partido Centro Democrático                 </td> <td data-bbox="480 855 773 1020">   <b>NORMA HURTADO SANCHEZ</b>                      Representante a la Cámara por el Valle del Cauca                      Partido de la U                 </td> </tr> </table>	 <b>CARLOS EDUARDO ACOSTA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Colombia Justa Libres	 <b>JUAN DIEGO ECHAVARRIA</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Liberal	 <b>JAIRO CRISTANCHO TARACHE</b> Representante a la Cámara por el Casanare Partido Centro Democrático	 <b>NORMA HURTADO SANCHEZ</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Partido de la U	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 06 de Agosto de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.129/21 Senado “<b>POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 715 DE 2001 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</b>”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Representantes CARLOS EDUARDO ACOSTA, JUAN DIEGO ECHAVARRIA, JAIRO CRISTANCHO TARACHE, NORMA HURTADO SÁNCHEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>TERCERA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 06 DE 2021</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>TERCERA</b> Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</b></p> <p><b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>
 <b>CARLOS EDUARDO ACOSTA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Colombia Justa Libres	 <b>JUAN DIEGO ECHAVARRIA</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Liberal				
 <b>JAIRO CRISTANCHO TARACHE</b> Representante a la Cámara por el Casanare Partido Centro Democrático	 <b>NORMA HURTADO SANCHEZ</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Partido de la U				

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2021 SENADO**

*por medio de la cual se reforma la Ley 115 de 1994 en lo pertinente con educación inicial y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;">Proyecto de ley ___ de 2021</p> <p style="text-align: center;"><b>“Por medio de la cual se reforma la Ley 115 de 1994 en lo pertinente con educación inicial y se dictan otras disposiciones”</b></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p style="text-align: center;">Decreta:</p> <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto incluir la educación inicial como parte de la educación formal del sistema educativo colombiano.</p> <p><b>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 1 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1°. OBJETO DE LA LEY.</b> La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.</p> <p>La presente Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.</p> <p>De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles inicial (maternal y preescolar), básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos, de acuerdo con su edad, condiciones particulares y contexto cultural y territorial, en particular a campesinos, grupos étnicos, personas en situación de discapacidad física, sensorial y psíquica, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.”</p> <p>La Educación Superior es regulada por Ley especial, excepto lo dispuesto en la presente Ley.</p> <p><b>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 7 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 7°. LA FAMILIA.</b> A la familia como núcleo fundamental de la sociedad y primer responsable de la educación de los hijos con autonomía para su formación en principios y valores, hasta la mayoría de edad o hasta cuando ocurra cualquier otra clase o forma de emancipación, le corresponde:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Matricular a sus hijos en instituciones educativas que respondan a sus expectativas, para que reciban una educación conforme a los fines y objetivos establecidos en la Constitución, la ley y el proyecto educativo institucional;</li> <li>b) Participar en las asociaciones de padres de familia;</li> <li>c) Estar informado sobre los procesos de desarrollo, aprendizaje, y el comportamiento de sus hijos e hijas y sobre la marcha de la institución educativa, y en ambos casos, participar en las acciones de mejoramiento;</li> <li>d) Buscar y recibir orientación sobre el cuidado, la crianza, y la educación de los hijos e hijas;</li> <li>e) Participar en el Consejo Directivo, asociaciones o comités, para velar por la adecuada prestación del servicio educativo;</li> <li>f) Participar y vincularse en los procesos educativos y pedagógicos que adelanta la institución educativa de sus hijos e hijas, y</li> <li>g) Educar a sus hijos y proporcionarles en el hogar el ambiente adecuado para su desarrollo integral.</li> </ul> <p><b>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 10°. DEFINICIÓN DE EDUCACIÓN FORMAL.</b> Se entiende por educación formal aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, y con licencia de funcionamiento expedida por la Secretaría de Educación Certificada, en una secuencia regular de ciclos lectivos, orientados bajo el marco técnico, pedagógico y curricular definido por el Ministerio de Educación Nacional; y conducente a grados y títulos.</p> <p><b>Parágrafo:</b> El nivel de educación inicial no está sujeto a la obtención de grados ni títulos.</p> <p><b>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 115 de 1994, la cual quedará así:</b></p>
--	--

<p>ARTÍCULO 11°. Niveles de la educación formal. La educación formal a que se refiere la presente Ley, se organizará en tres (3) niveles:</p> <p>a) La educación inicial que se desarrollará en dos ciclos: maternal y preescolar; este último comprenderá tres (3) grados obligatorios.</p> <p>b) La educación básica con una duración de nueve (9) grados que se desarrollará en dos ciclos: La educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados, y</p> <p>c) La educación media con una duración de dos (2) grados.</p> <p>La educación formal en sus distintos niveles tiene por objeto desarrollar en las personas conocimientos, habilidades, aptitudes y valores mediante los cuales puedan fundamentar su desarrollo en forma permanente.</p> <p><b>Artículo 6°.</b> Modifíquese el artículo 13 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 13°. Objetivos comunes de todos los niveles. Es objetivo primordial de todos y cada uno de los niveles educativos el desarrollo integral de las personas mediante acciones estructuradas encaminadas a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Formar la personalidad y la capacidad de asumir con responsabilidad y autonomía sus derechos y deberes;</li> <li>Proporcionar una sólida formación ética y moral, y fomentar la práctica del respeto a los derechos humanos;</li> <li>Fomentar en la institución educativa, prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad;</li> <li>Desarrollar una sana sexualidad que promueva el conocimiento de sí mismo y la autoestima, la construcción de la identidad sexual dentro del respeto por la equidad de los sexos, la afectividad, el respeto mutuo y prepararse para una vida familiar armónica y responsable;</li> <li>Crear y fomentar una conciencia de solidaridad internacional como ciudadano del mundo;</li> <li>Desarrollar acciones de orientación escolar, profesional y ocupacional;</li> <li>Formar una conciencia educativa para el esfuerzo y el trabajo, y</li> <li>Reconocer las características, momentos de vida y ritmos de desarrollo y estilos de aprendizaje para llevar a cabo una educación pertinente con las particularidades de niñas, niños y adolescentes y,</li> <li>Fomentar el interés y el respeto por la identidad cultural de los grupos étnicos.</li> <li>El Ministerio de Educación Nacional, mediante un trabajo coordinado con el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Salud y Protección Social y con apoyo del Fondo de Prevención Vial, orientará y apoyará el desarrollo de los programas</li> </ol>	<p>pedagógicos para la implementación de la enseñanza en educación vial en todos los niveles de la educación básica y media.</p> <p>k) Desarrollar competencias y habilidades que propicien el acceso en condiciones de igualdad y equidad a la oferta de la educación superior y a oportunidades en los ámbitos empresarial y laboral, con especial énfasis en los departamentos que tengan bajos niveles de cobertura en educación.</p> <p><b>Artículo 7°.</b> Modifíquese el artículo 15 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 15°. Definición de la educación inicial en el marco de la atención integral. De acuerdo con lo definido en el artículo 29 de la Ley 1098 de 2006, y el artículo 5 de la Ley 1804 de 2016, la educación inicial en el marco de la atención integral es un derecho impostergable de las niñas y los niños menores de seis (6) años y hace parte del servicio educativo. Es el primer nivel educativo, se concibe como un proceso pedagógico intencionado, permanente y estructurado en el que las niñas y los niños, a través de las interacciones que se promueven, desarrollan sus capacidades y potencialidades, contando con la familia como actor central de dicho proceso. El juego, las expresiones artísticas, la literatura y la exploración del medio le dan identidad a este nivel educativo.</p> <p>Como proceso, la educación inicial se caracteriza por ser inclusiva, equitativa, pertinente, oportuna y por reconocer y celebrar la diversidad. Se desarrolla a partir del reconocimiento de las particularidades e intereses de los niños y las niñas y de los saberes y prácticas de las maestras, quienes precisan intencionalidades, estrategias, experiencias y recursos basados en los propósitos de la educación inicial en el marco de la atención integral.</p> <p>La educación inicial se enmarca en la atención integral, lo cual implica garantizar procesos pedagógicos y educativos con calidad, pertinencia y oportunidad; así como contribuir, de forma complementaria, en la gestión de atenciones relacionadas con el cuidado y crianza; salud, alimentación, y nutrición; ejercicio de la ciudadanía, de la participación y de la recreación, de acuerdo con las competencias de los diferentes sectores.</p> <p><b>Artículo 8°.</b> Modifíquese el artículo 16 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 16°. Principios generales de la educación inicial en el marco de la atención integral. Los principios que orientan la educación inicial en el marco de la atención integral son los siguientes:</p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>Universalidad: garantizar el derecho a la educación inicial en el marco de la atención integral a todos los niños y niñas menores de seis (6) años con calidad, pertinencia y oportunidad.</li> <li>Equidad: las niñas y los niños en primera infancia tienen las mismas oportunidades para acceder a una educación inicial en el marco de la atención integral, sin discriminación por su edad, género, cultura, credo, nacionalidad, pertenencia étnica, contextos geográficos, discapacidad, afectación por hechos victimizantes en el marco del conflicto, situación económica o social, en situación o condición de enfermedad, configuración familiar o cualquier otra condición o situación.</li> <li>Diversidad: la educación inicial en el marco de la atención integral reconoce, valora y celebra las distintas manifestaciones de las niñas y los niños, de manera sensible frente a las formas particulares en las que se desarrollan, expresan, exploran, relacionan y piensan, así como frente al contexto en el que interactúan con sus familias, en razón a su cultura, nacionalidad, credo, etnia, singularidad y momentos de vida. Actúa intencionalmente para aportar en la transformación de situaciones de discriminación.</li> <li>Participación: la educación inicial en el marco de la atención integral favorece el reconocimiento y valoración de las niñas y los niños como ciudadanos, quienes, a través de la expresión de sus ideas, inquietudes, iniciativas y emociones, inciden en las situaciones que acontecen en su vida cotidiana, al tiempo que se promueve su autonomía, independencia, y la construcción de su identidad personal social, y cultural. Asimismo, reconoce la participación de la familia y la comunidad, quienes aportan en la educación inicial en el marco de la atención integral desde sus saberes, prácticas y acervos social y cultural a los procesos educativos y pedagógicos.</li> <li>Corresponsabilidad: la educación inicial en el marco de la atención integral promueve la participación activa del Estado, la familia y la comunidad para favorecer en el desarrollo integral de las niñas y los niños.</li> <li>Integralidad del desarrollo: la educación inicial en el marco de la atención integral asegura condiciones y escenarios que promuevan todas las capacidades, cualidades y potencialidades de las niñas y los niños, de acuerdo con la concepción de desarrollo infantil que define la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Carácter dinámico: la educación inicial en el marco de la atención integral, así como sus referentes técnicos, responden con pertinencia y calidad a los avances y cambio de la dinámica social, cultural, económica y política del país.</li> <li>Libertad de escogencia: la educación inicial en el marco de la atención integral ofrece la posibilidad a las familias de escoger libremente si desean educar a sus hijos en instituciones públicas o privadas.</li> </ol> <p><b>Artículo 9°.</b> Modifíquese el artículo 112 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 112°. Instituciones formadoras de educadores. Corresponde a las universidades y a las demás instituciones de educación superior que posean una facultad de educación u otra unidad académica dedicada a la educación, la formación profesional, la de posgrado y la actualización de los educadores.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Las escuelas normales superiores debidamente reestructuradas y aprobadas, están autorizadas para formar educadores en educación inicial y básica primaria. Estas operarán como unidades de apoyo académico para la formación inicial de docentes y, mediante convenio celebrado con instituciones de educación superior, podrán ofrecer formación complementaria que conduzca al otorgamiento del título de normalista superior.</p> <p><b>Artículo 10°.</b> Modifíquese el artículo 117 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 117°. Correspondencia entre la formación y el ejercicio profesional de educador. El ejercicio de la profesión de educador corresponderá a la formación por él recibida. Para el efecto, las instituciones de educación superior certificarán el nivel y área del conocimiento en que hizo énfasis el programa académico.</p> <p><b>Parágrafo:</b> El título de normalista superior sólo acredita para ejercer la docencia en educación inicial, preescolar y en educación básica primaria, en los términos de la presente Ley.</p> <p><b>Artículo 11°.</b> Entiéndase que la denominación realizada en los artículos 14, 17, 18, 175 y 176 de la Ley 115 de 1994 del nivel de preescolar, se refiere al preescolar como un ciclo de la educación inicial.</p> <p><b>Artículo 12°.</b> La presente rige a partir de su promulgación y modifica en lo pertinente la Ley 115 de 1994 y el artículo 5 de la Ley 1804 de 2016.</p>

 <p><b>RUBY HELENA CHAGÜI SPATH</b> Senadora de la República Partido Centro Democrático</p>  <p><b>JOHN MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ</b> Senador de la República Partido Colombia Justas Libres</p>  <p><b>AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ</b> Senadora de la República Partido Centro Democrático</p>  <p><b>IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA</b> Senador de la República Partido Liberal</p>  <p><b>JULIÁN BEDOYA PULGARÍN</b> Senador de la República Partido Liberal</p>  <p><b>JOHN MOISÉS BESAILE FAYAD</b> Senador de la República Partido de la Unidad</p>  <p><b>ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA</b> Senador de la República Partido Cambio Radical</p>  <p><b>EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO</b> Representante a la Cámara Partido Conservador</p>	 <p><b>MILTON HUGO ANGULO VIVEROS</b> Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p><b>ANA MARIA CASTAÑEDA GÓMEZ</b> Senadora de la República Partido Cambio Radical</p>  <p><b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p><b>SOLEDAD TAMAYO TAMAYO</b> Senadora de la República Partido Conservador</p>  <p><b>CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA</b> Senador de la República Partido Centro Democrático</p>  <p><b>DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ</b> Representante a la Cámara Departamento del Quindío Partido Centro Democrático</p>  <p><b>JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS</b> Senador de la República</p>  <p><b>MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA</b> Senadora de la República Partido Democrático</p>
<p style="text-align: center;"><b>Proyecto de ley ___ de 2021</b></p> <p style="text-align: center;"><b>“Por medio del cual se reforma la Ley 115 de 1994 en lo referente con educación inicial y se dictan otras disposiciones”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>1. Objeto</b></p> <p>La presente Ley tiene por objeto incluir a la educación inicial como parte de la educación formal del sistema educativo colombiano. El proyecto de Ley tiene relación directa con las competencias del Ministerio de Educación Nacional como ente rector de la política pública educativa en atención a las disposiciones contenidas en el artículo 5 de la Ley 1804 de 2016 “por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la primera infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones”, el cual establece que la orientación política y técnica de la educación inicial.</p> <p>En este orden de ideas, se podrá reglamentar la prestación del servicio, armonizar de manera efectiva el preescolar con la educación inicial, fortalecer el estatuto profesional docente involucrado en este nivel en todo el territorio nacional, asignar responsabilidades a los actores gubernamentales y sociales, garantizar la calidad, el debido control y vigilancia, y fomentar mejoras en la infraestructura educativa, entre otros.</p> <p><b>2. Fundamentos jurídicos</b></p> <p><b>Ley 115 de 1994:</b></p> <p>Artículo 15. <i>Definición de educación preescolar.</i> La educación preescolar corresponde a la ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socio-afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas.</p> <p><b>Ley 1804 de 2016:</b></p> <p>Artículo 5. <i>La educación inicial.</i> La educación inicial es un derecho de los niños y niñas menores de seis (6) años de edad. Se concibe como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la</p>	<p>literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso.</p> <p>Su orientación política y técnica, así como su reglamentación estarán a cargo del Ministerio de Educación Nacional y se hará de acuerdo con los principios de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.</p> <p>La reglamentación será de obligatorio cumplimiento para toda la oferta oficial y privada, nacional y territorial y definirá los aspectos relativos a la prestación, inspección, vigilancia y control de este derecho y proceso.</p> <p><b>Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia):</b></p> <p>Artículo 29. <i>Derecho al desarrollo integral en la primera infancia.</i> La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos imposterables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas.</p> <p><b>3. Fundamentos jurisprudenciales</b></p> <p><b>Sentencia T-122 de 2018:</b></p> <p>Un componente esencial de la política ‘De cero a siempre’ es la educación inicial, que es uno de los derechos imposterables de los niños y las niñas de cero a seis años de edad. El artículo 5 de la Ley 1804 de 2016 define la educación inicial como un proceso pedagógico mediante el cual estos menores “desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio”.</p> <p>La Comisión Intersectorial de Primera Infancia, que tiene a su cargo la coordinación, articulación y gestión de la política pública para el desarrollo integral de la primera infancia, definió dos modalidades de educación inicial: la familiar y la institucional. La primera es una modalidad no convencional, que permite la atención integral de los niños y las niñas en entornos familiares y comunitarios. La segunda se imparte en establecimientos como los denominados centros de desarrollo infantil (CDI), donde se coordinan acciones estatales relacionadas con la nutrición, la salud, la formación y el acompañamiento a las familias de los menores, mediante la gestión de un equipo</p>


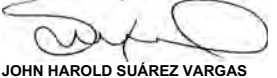

<p>interdisciplinario compuesto por docentes, auxiliares pedagógicos, psicólogos o trabajadores sociales, nutricionistas o enfermeros y personal administrativo.</p> <p>De hecho, el citado manual operativo señala como objetivos específicos de la modalidad institucional, entre otros: garantizar la atención de los niños y las niñas, durante ocho horas diarias, de lunes a viernes; implementar acciones pedagógicas para promover el desarrollo integral de estos menores; garantizarles el porcentaje diario de calorías y nutrientes que requieren; desarrollar acciones para promover la lactancia materna, los hábitos y estilos de vida saludables y la garantía de los derechos a la salud, la protección y la participación de los niños y las niñas, y desarrollar acciones orientadas a la promoción, la prevención de la vulneración y el restablecimiento de los derechos de estos menores, cuando se evidencie su amenaza, vulneración o inobservancia.</p> <p>Cabe destacar que el servicio de educación inicial que se les presta a los niños y las niñas en los CDI no se limita a un trabajo pedagógico, sino que, como se explicó en los párrafos 95 y 96, incluye aspectos fundamentales para su desarrollo integral, como la garantía de sus derechos a la salud y a la nutrición, también considerados impostergables, según el artículo 29 de la Ley 1098 de 2016. De manera que su inasistencia a ese establecimiento, donde, entre otras cosas, se verifica y se le hace un seguimiento a su estado de salud y se les suministra el 70 % de los nutrientes y las calorías que requieren a diario, compromete la subsistencia misma de estos menores de edad.</p> <p><b>Sentencia T-068 de 2011:</b></p> <p>De especial importancia resulta el derecho al desarrollo integral en la primera infancia, que fue definido como "(...) la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano [y que] comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis años de edad. Por ello, son derechos impostergables de estos últimos "(...) la nutrición (...), la protección contra los peligros físicos y la educación inicial (...)" Cabe indicar que ya el constituyente había fijado este tipo de cláusulas al establecer, en el artículo 50 de la Carta, que "Todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social, tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado (...)".</p> <p><b>Sentencia C-157 de 2002:</b></p> <p>En conclusión, la primera infancia es una etapa determinante, en el sentido que es definitiva para el desarrollo del menor, una experiencia irreplicable, por cuanto sólo se puede dar una vez en la vida.</p>	<p><b>4. Justificación</b></p> <p>"Creemos que las condiciones están dadas como nunca para el cambio social, y que la educación será su órgano maestro. Una educación, desde la cuna hasta la tumba, inconforme y reflexiva, que nos inspire un nuevo modo de pensar y nos incite a descubrir quiénes somos en una sociedad que se quiera más a sí misma. [...] Por el país próspero y justo que soñamos: al alcance de los niños".</p> <p style="text-align: right;"><i>Gabriel García Márquez</i></p> <p>La educación es un derecho que se debe brindar a todos los colombianos a lo largo de la vida, comenzando por las niñas y niños en primera infancia, a través de los procesos de educación inicial en el marco de la atención integral (Ministerio de Educación Nacional -MEN-, 2017). La educación inicial debe ocupar un lugar prioritario en las políticas de gobierno, generando acciones pertinentes que brinden atención, oferta de programas y proyectos que incidan en la generación de mejores condiciones de vida para todos los niños y las niñas en sus primeros años de vida.</p> <p>Como bien lo plantea el Ministerio de Educación Nacional (2013:1), la educación inicial "es un derecho impostergable de la primera infancia, cuyo objetivo es potenciar de manera intencionada el desarrollo integral de las niñas y los niños desde su nacimiento hasta cumplir los seis años, partiendo del reconocimiento de sus características y de las particularidades de los contextos en que viven y favoreciendo interacciones que se generan en ambientes enriquecidos a través de experiencias pedagógicas y prácticas de cuidado". El trabajo pedagógico que la educación inicial plantea parte de los intereses, inquietudes, capacidades y saberes de las niñas y los niños. Esta busca como fin último ofrecer experiencias retadoras que impulsen su desarrollo.</p> <p>En Colombia se ha hecho un trabajo intersectorial desde el 2010 para la construcción e implementación de la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre. El propósito de esta estrategia ha sido promover el desarrollo integral de las niñas y los niños desde una perspectiva de derechos, como una oportunidad clave para su desarrollo integral, y como primer eslabón que fortalece la calidad del sistema educativo colombiano (MEN, 2017).</p> <p>Tradicionalmente se ha concebido la educación para los niños y niñas pequeños como educación preescolar, la cual se relaciona con la preparación para la vida escolar y el ingreso a la educación básica. Hoy en día, existe consenso en Colombia y en el mundo en que la educación para los más pequeños va más allá de la preparación para la</p>
<p>escolaridad, esta debe proporcionar a niños y niñas experiencias significativas para su desarrollo presente y futuro (MEN, 2017).</p> <p>En este sentido, surge la educación inicial en Colombia como un proceso continuo y permanente de interacciones y relaciones sociales de calidad, oportunas y pertinentes que posibilitan a los niños y niñas contar con ambientes de interacción social seguros, sanos y de calidad, con el propósito de encontrar las mejores posibilidades para el desarrollo de su potencial, como de sus capacidades y competencias para la vida en función de un desarrollo pleno, reconociendo como ejes fundamentales el juego y la formación (UNICEF, 2019). Además, la educación inicial conjuga diversas dimensiones como la salud y la nutrición, permitiendo a las niñas y niños potenciar sus capacidades y desarrollar competencias para la vida.</p> <p>Cabe mencionar, que la educación inicial abarca toda la franja etaria de primera infancia, desde la gestación hasta los 6 años, mientras que la educación preescolar actualmente solo cubre a la población entre 3 y 6 años (MEN, 2019a). En este sentido, la educación inicial contempla procesos que les permiten a las mujeres gestantes y a sus familias fortalecer prácticas de cuidado y crianza para la promoción del desarrollo integral, dándoles un rol protagónico a las familias en el proceso educativo de todos los niños y niñas del país, atendiendo a particularidades tanto territoriales como culturales.</p> <p>El país actualmente cuenta con dos marcos normativos que se refieren a la educación para los niños y niñas menores de 6 años. Por un lado, "la Ley 115 de 1994 consagró la educación preescolar y por otro lado las Leyes 1098 de 2006 y 1804 de 2016 introdujeron la educación inicial, sin modificar la Ley 115 de 1994 en lo referente con primera infancia" (MEN, 2019a).</p> <p>Es importante tener en cuenta los desarrollos normativos para la educación inicial y la educación preescolar. Por una parte, el artículo 15 de 1994 define la educación preescolar como <i>aquella ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socio-afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas</i>. Por otra parte, la educación inicial se reconoce como un <i>derecho impostergable de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años</i> en el artículo 29 de la Ley 1098 de 2006. En consecuencia la educación inicial se define en el artículo 4 de la Ley 1804 de 2016, <i>como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso</i>.</p> <p>Al hacer énfasis en la Ley General de Educación la Ley 115 de 1994, la cual establece en su artículo 11 los niveles de la educación formal, identificando como parte integral</p>	<p>del sistema educativo el preescolar, en donde se estipula un grado de forma obligatoria y aunque el artículo 17 de la misma Ley gira en torno a este grado obligatorio, no se hace diferenciación sobre los años de escolaridad, ni la importancia de los mismos. De tal forma, que la educación inicial no se encuentra de manera formal y explícita en la Ley 115 de 1994. Cabe mencionar que el MEN ha podido generar políticas y lineamientos orientadores para la prestación del servicio educativos y la atención integral, sin embargo, es prioritario promover una reglamentación que formalice su relación.</p> <p>Es pertinente entonces, teniendo en cuenta las políticas sectoriales, la regulación de la educación inicial en el marco del funcionamiento general del sistema educativo, de manera que no solo contemple los aspectos señalados en la Ley 1804 de 2016 sino que involucre los ajustes que requiere el ciclo educativo en su integridad.</p> <p>Conviene mencionar que en Colombia, no es muy claro el significado de educación inicial y educación preescolar. Para algunos actores, como por ejemplo docentes y secretarías de educación a nivel territorial, no son claras las condiciones y fundamentos que orientan la prestación del servicio educativo para la primera infancia en el marco de la atención integral.</p> <p>Además, revisando la situación actual del país, encontramos que en Colombia solo el 20 por ciento de los niños menores de cinco años recibe atención integral. Es alarmante que a los cuatro años sea tan solo del 13 por ciento. Además, de acuerdo con el Sistema Integrado de Matrícula - SIMAT, de los 924.523 niños matriculados en el nivel preescolar en instituciones oficiales, únicamente 110.000 niños cuentan con herramientas para su desarrollo integral. Por su parte, de los 1.760.000 niños, de 0 a 5 años, en el ICBF, 1.384.000 son atendidos integralmente. Los niños de estratos 1 y 2, y los que viven en las regiones más aisladas y deprimidas socioeconómicamente del país son los más afectados, pues reciben atención de baja calidad.</p> <p>En este sentido, surge la necesidad de incluir formalmente la educación inicial en la Ley 115 de 1994 como primer nivel educativo formal, compuesta por dos ciclos, el maternal (0-3 años) y el preescolar (4-6 años), el cual seguirá comprendiendo un grado obligatorio. Debemos impulsar una reforma normativa del Sistema Educativo Formal en Colombia en esta dirección. Lo anterior, pues se requiere potencializar el diseño de modelos de atención diferenciales según las necesidades de todos los niños y niñas, para así lograr universalidad y calidad en la educación para la primera infancia conduciendo a la revisión de los esquemas de distribución de competencias institucionales, así como garantizar el debido control y vigilancia.</p> <p>Se podrá así lograr mayor eficiencia y efectividad en la reglamentación de la prestación del servicio; se asignarán responsabilidades a los actores gubernamentales y sociales</p>



<p>involucrados; se podrá fortalecer la formulación del estatuto profesional docente en este nivel tanto en las zonas urbanas como rurales, y la formación y el acompañamiento situado a docentes con el fin de impactar la cualificación de las prácticas pedagógicas encaminadas al desarrollo integral sostenible e incluyente; y se podrá gradualmente fomentar mecanismos de financiación, así como mejoras en la infraestructura educativa (MEN, 2019).</p> <p>Adicionalmente, la inclusión como parte del Sistema Educativo Formal de la educación inicial en la Ley General de Educación potenciará su impacto positivo de la oferta educativa en tanto impulsará aun más el fortalecimiento de la institucionalidad local a través de la implementación del Modelo de Gestión de la Educación Inicial en las Secretarías de Educación Certificadas y la Consolidación de los sistemas de información para el seguimiento de la atención integral, así como las condiciones de funcionamiento de la oferta educativa. Así, permitirá que se promulguen más alternativas innovadoras y flexibles de atención a la primera infancia tanto en las instituciones oficiales como no oficiales. Lo anterior a partir del uso universal de un mismo lenguaje, en este caso el concepto de educación inicial, con procesos de aprendizaje que se ajusten a las necesidades de los estudiantes, en cuanto a ubicación geográfica (tanto en zonas rurales como urbanas) y condiciones de vulnerabilidad, disminuyendo la deserción y la repitencia, como bien lo expone la Estrategia de Cero a Siempre.</p> <p>Por último, se favorecerá la conformación de un sistema de información unificado bajo la denominación de educación inicial, garantizando la articulación entre los sectores de gobierno y promoviendo la actuación efectiva de los mismos para la primera infancia. Contar con un modelo de calidad de los servicios de educación inicial, con impacto en el desarrollo del aprendizaje y desarrollo de los niños es prioritario.</p> <p>Un estudio de The Europea Expert Network on Economics of Education (2018) plantea los beneficios que la educación y el cuidado de la primera infancia tienen para la sociedad y individuos a lo largo de su vida. Los beneficios a nivel individual y social de la educación inicial en el mediano y largo plazo, van desde mejores logros educativos y resultados en el mercado laboral; mayores oportunidades sociales; hasta menor delincuencia; mejora en los índices de salud y bienestar; disminución de la pobreza y la desigualdad; y sociedades más cohesivas, justas, inclusivas y equitativas.</p> <p>Cabe mencionar que la educación inicial durante la primera infancia está ligada a los Objetivos de Desarrollo del Milenio 1 y 2, planteados expresamente en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que permitirá avanzar de forma más articulada en la erradicación de la pobreza extrema y la promoción de la educación primaria, potencializando el bienestar y desarrollo integral de los niños durante su primera infancia (UNICEF, 2019).</p>	<p>Como bien lo plantea el Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" (2018-2022) la educación es la herramienta más importante para promover la movilidad social y la construcción de la equidad. Es así que el Gobierno está priorizado la educación inicial de calidad como uno de sus objetivos más importantes. Por lo tanto, el proyecto de Ley es coherente con la propuesta del PND sobre las políticas educativas, con respecto a la modificación de disposiciones generales sobre el funcionamiento y estructura del sistema educativo.</p> <p>Conviene propiciar el marco normativo armonizado para garantizar el acompañamiento continuo de todos los actores involucrados en el proceso de desarrollo de todos los niños y niñas del país, así como promover mayores cimientos para la efectiva participación del Estado en la generación de políticas que permitan ajustar las prácticas que se han dado frente al tema de la infancia, y con la generación de mayor cobertura para que todos los niños y las niñas del país puedan acceder a la educación de calidad (Pinto &amp; Misas, 2014).</p> <p style="text-align: right;">"Muchas cosas pueden esperar, el niño no. Ahora mismo se forman, se crea su sangre, sus sentidos se desarrollan. A ellos no se les puede decir mañana. Su nombre es hoy".</p> <p style="text-align: right;"><i>Gabriela Mistral</i></p> <p style="text-align: center;"><b>5. Cuadro comparativo Ley 115 de 1994</b></p> <table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Ley 115 de 1994</th> <th style="text-align: center;">Texto propuesto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ARTÍCULO 1°. OBJETO DE LA LEY. La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.</td> <td>ARTÍCULO 1°. OBJETO DE LA LEY. La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.</td> </tr> <tr> <td>La presente Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre</td> <td>La presente Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre</td> </tr> </tbody> </table>	Ley 115 de 1994	Texto propuesto	ARTÍCULO 1°. OBJETO DE LA LEY. La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.	ARTÍCULO 1°. OBJETO DE LA LEY. La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.	La presente Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre	La presente Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre
Ley 115 de 1994	Texto propuesto						
ARTÍCULO 1°. OBJETO DE LA LEY. La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.	ARTÍCULO 1°. OBJETO DE LA LEY. La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.						
La presente Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre	La presente Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre						
<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;"> <p>el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.</p> <p>De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal* e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas en situación de discapacidad física, sensorial y psíquica, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.</p> <p>La Educación Superior es regulada por ley especial, excepto lo dispuesto en la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 7°. LA FAMILIA. A la familia como núcleo fundamental de la sociedad y primer responsable de la educación de los hijos, hasta la mayoría de edad o hasta cuando ocurra cualquier otra clase o forma de emancipación, le corresponde:</p> <p>a) Matricular a sus hijos en instituciones educativas que respondan a sus expectativas, para que reciban una educación conforme a los fines y objetivos establecidos en la Constitución, la ley y el proyecto educativo institucional;</p> </td> <td style="width: 50%;"> <p>sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.</p> <p>De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles <u>inicial (maternal y preescolar)</u>, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos, <u>de acuerdo con su edad, condiciones particulares y contexto cultural y territorial</u>, en particular a campesinos, grupos étnicos, personas en situación de discapacidad física, sensorial y psíquica, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.</p> <p>La Educación Superior es regulada por Ley especial, excepto lo dispuesto en la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 7°. LA FAMILIA. A la familia como núcleo fundamental de la sociedad y primer responsable de la educación de los hijos, <u>con autonomía para su formación en principios y valores</u>, hasta la mayoría de edad o hasta cuando ocurra cualquier otra clase o forma de emancipación, le corresponde:</p> <p>a) Matricular a sus hijos en instituciones educativas que respondan a sus expectativas, para que reciban una educación conforme a los fines y objetivos establecidos en la Constitución, la ley y el proyecto educativo</p> </td> </tr> </table>	<p>el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.</p> <p>De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal* e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas en situación de discapacidad física, sensorial y psíquica, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.</p> <p>La Educación Superior es regulada por ley especial, excepto lo dispuesto en la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 7°. LA FAMILIA. A la familia como núcleo fundamental de la sociedad y primer responsable de la educación de los hijos, hasta la mayoría de edad o hasta cuando ocurra cualquier otra clase o forma de emancipación, le corresponde:</p> <p>a) Matricular a sus hijos en instituciones educativas que respondan a sus expectativas, para que reciban una educación conforme a los fines y objetivos establecidos en la Constitución, la ley y el proyecto educativo institucional;</p>	<p>sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.</p> <p>De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles <u>inicial (maternal y preescolar)</u>, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos, <u>de acuerdo con su edad, condiciones particulares y contexto cultural y territorial</u>, en particular a campesinos, grupos étnicos, personas en situación de discapacidad física, sensorial y psíquica, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.</p> <p>La Educación Superior es regulada por Ley especial, excepto lo dispuesto en la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 7°. LA FAMILIA. A la familia como núcleo fundamental de la sociedad y primer responsable de la educación de los hijos, <u>con autonomía para su formación en principios y valores</u>, hasta la mayoría de edad o hasta cuando ocurra cualquier otra clase o forma de emancipación, le corresponde:</p> <p>a) Matricular a sus hijos en instituciones educativas que respondan a sus expectativas, para que reciban una educación conforme a los fines y objetivos establecidos en la Constitución, la ley y el proyecto educativo</p>	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;"> <p>b) Participar en las asociaciones de padres de familia;</p> <p>c) Informarse sobre el rendimiento académico y el comportamiento de sus hijos, y sobre la marcha de la institución educativa, y en ambos casos, participar en las acciones de mejoramiento;</p> <p>d) Buscar y recibir orientación sobre la educación de los hijos;</p> <p>e) Participar en el Consejo Directivo, asociaciones o comités, para velar por la adecuada prestación del servicio educativo;</p> <p>f) <del>Contribuir solidariamente con la institución educativa para la formación de sus hijos, y</del></p> <p>g) Educar a sus hijos y proporcionarles en el hogar el ambiente adecuado para su desarrollo integral.</p> <p>ARTÍCULO 10°. DEFINICIÓN DE EDUCACIÓN FORMAL. Se entiende por educación formal aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, <del>en sujeción a pautas curriculares progresivas</del>; y conducente a grados y títulos.</p> </td> <td style="width: 50%;"> <p>institucional;</p> <p>b) Participar en las asociaciones de padres de familia;</p> <p>c) Estar informado sobre los procesos de desarrollo, aprendizaje, y el comportamiento de sus hijos <u>e hijas</u> y sobre la marcha de la institución educativa, y en ambos casos, participar en las acciones de mejoramiento;</p> <p>d) Buscar y recibir orientación sobre el cuidado, la crianza, y la educación de los hijos <u>e hijas</u>;</p> <p>e) Participar en el Consejo Directivo, asociaciones o comités, para velar por la adecuada prestación del servicio educativo;</p> <p>f) <u>Participar y vincularse en los procesos educativos y pedagógicos que adelanta la institución educativa de sus hijos e hijas, y</u></p> <p>g) Educar a sus hijos y proporcionarles en el hogar el ambiente adecuado para su desarrollo integral.</p> <p>ARTÍCULO 10°. DEFINICIÓN DE EDUCACIÓN FORMAL. Se entiende por educación formal aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, <u>y con licencia de funcionamiento expedida por la Secretaría de Educación Certificada, en una secuencia regular de ciclos lectivos, orientados bajo el marco técnico, pedagógico y curricular definido por el Ministerio de Educación Nacional</u>; y conducente a grados y títulos.</p> </td> </tr> </table>	<p>b) Participar en las asociaciones de padres de familia;</p> <p>c) Informarse sobre el rendimiento académico y el comportamiento de sus hijos, y sobre la marcha de la institución educativa, y en ambos casos, participar en las acciones de mejoramiento;</p> <p>d) Buscar y recibir orientación sobre la educación de los hijos;</p> <p>e) Participar en el Consejo Directivo, asociaciones o comités, para velar por la adecuada prestación del servicio educativo;</p> <p>f) <del>Contribuir solidariamente con la institución educativa para la formación de sus hijos, y</del></p> <p>g) Educar a sus hijos y proporcionarles en el hogar el ambiente adecuado para su desarrollo integral.</p> <p>ARTÍCULO 10°. DEFINICIÓN DE EDUCACIÓN FORMAL. Se entiende por educación formal aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, <del>en sujeción a pautas curriculares progresivas</del>; y conducente a grados y títulos.</p>	<p>institucional;</p> <p>b) Participar en las asociaciones de padres de familia;</p> <p>c) Estar informado sobre los procesos de desarrollo, aprendizaje, y el comportamiento de sus hijos <u>e hijas</u> y sobre la marcha de la institución educativa, y en ambos casos, participar en las acciones de mejoramiento;</p> <p>d) Buscar y recibir orientación sobre el cuidado, la crianza, y la educación de los hijos <u>e hijas</u>;</p> <p>e) Participar en el Consejo Directivo, asociaciones o comités, para velar por la adecuada prestación del servicio educativo;</p> <p>f) <u>Participar y vincularse en los procesos educativos y pedagógicos que adelanta la institución educativa de sus hijos e hijas, y</u></p> <p>g) Educar a sus hijos y proporcionarles en el hogar el ambiente adecuado para su desarrollo integral.</p> <p>ARTÍCULO 10°. DEFINICIÓN DE EDUCACIÓN FORMAL. Se entiende por educación formal aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, <u>y con licencia de funcionamiento expedida por la Secretaría de Educación Certificada, en una secuencia regular de ciclos lectivos, orientados bajo el marco técnico, pedagógico y curricular definido por el Ministerio de Educación Nacional</u>; y conducente a grados y títulos.</p>		
<p>el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.</p> <p>De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal* e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas en situación de discapacidad física, sensorial y psíquica, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.</p> <p>La Educación Superior es regulada por ley especial, excepto lo dispuesto en la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 7°. LA FAMILIA. A la familia como núcleo fundamental de la sociedad y primer responsable de la educación de los hijos, hasta la mayoría de edad o hasta cuando ocurra cualquier otra clase o forma de emancipación, le corresponde:</p> <p>a) Matricular a sus hijos en instituciones educativas que respondan a sus expectativas, para que reciban una educación conforme a los fines y objetivos establecidos en la Constitución, la ley y el proyecto educativo institucional;</p>	<p>sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.</p> <p>De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles <u>inicial (maternal y preescolar)</u>, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos, <u>de acuerdo con su edad, condiciones particulares y contexto cultural y territorial</u>, en particular a campesinos, grupos étnicos, personas en situación de discapacidad física, sensorial y psíquica, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.</p> <p>La Educación Superior es regulada por Ley especial, excepto lo dispuesto en la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 7°. LA FAMILIA. A la familia como núcleo fundamental de la sociedad y primer responsable de la educación de los hijos, <u>con autonomía para su formación en principios y valores</u>, hasta la mayoría de edad o hasta cuando ocurra cualquier otra clase o forma de emancipación, le corresponde:</p> <p>a) Matricular a sus hijos en instituciones educativas que respondan a sus expectativas, para que reciban una educación conforme a los fines y objetivos establecidos en la Constitución, la ley y el proyecto educativo</p>						
<p>b) Participar en las asociaciones de padres de familia;</p> <p>c) Informarse sobre el rendimiento académico y el comportamiento de sus hijos, y sobre la marcha de la institución educativa, y en ambos casos, participar en las acciones de mejoramiento;</p> <p>d) Buscar y recibir orientación sobre la educación de los hijos;</p> <p>e) Participar en el Consejo Directivo, asociaciones o comités, para velar por la adecuada prestación del servicio educativo;</p> <p>f) <del>Contribuir solidariamente con la institución educativa para la formación de sus hijos, y</del></p> <p>g) Educar a sus hijos y proporcionarles en el hogar el ambiente adecuado para su desarrollo integral.</p> <p>ARTÍCULO 10°. DEFINICIÓN DE EDUCACIÓN FORMAL. Se entiende por educación formal aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, <del>en sujeción a pautas curriculares progresivas</del>; y conducente a grados y títulos.</p>	<p>institucional;</p> <p>b) Participar en las asociaciones de padres de familia;</p> <p>c) Estar informado sobre los procesos de desarrollo, aprendizaje, y el comportamiento de sus hijos <u>e hijas</u> y sobre la marcha de la institución educativa, y en ambos casos, participar en las acciones de mejoramiento;</p> <p>d) Buscar y recibir orientación sobre el cuidado, la crianza, y la educación de los hijos <u>e hijas</u>;</p> <p>e) Participar en el Consejo Directivo, asociaciones o comités, para velar por la adecuada prestación del servicio educativo;</p> <p>f) <u>Participar y vincularse en los procesos educativos y pedagógicos que adelanta la institución educativa de sus hijos e hijas, y</u></p> <p>g) Educar a sus hijos y proporcionarles en el hogar el ambiente adecuado para su desarrollo integral.</p> <p>ARTÍCULO 10°. DEFINICIÓN DE EDUCACIÓN FORMAL. Se entiende por educación formal aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, <u>y con licencia de funcionamiento expedida por la Secretaría de Educación Certificada, en una secuencia regular de ciclos lectivos, orientados bajo el marco técnico, pedagógico y curricular definido por el Ministerio de Educación Nacional</u>; y conducente a grados y títulos.</p>						

<p>ARTÍCULO 11°. NIVELES DE LA EDUCACIÓN FORMAL. La educación formal a que se refiere la presente Ley, se organizará en tres (3) niveles:</p> <p>a) El preescolar que comprenderá <u>mínimo un grado obligatorio</u>;</p> <p>b) La educación básica con una duración de nueve (9) grados que se desarrollará en dos ciclos: La educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados, y</p> <p>c) La educación media con una duración de dos (2) grados.</p> <p>La educación formal en sus distintos niveles, tiene por objeto desarrollar en el educando conocimientos, habilidades, aptitudes y valores mediante los cuales las personas puedan fundamentar su desarrollo en forma permanente.</p> <p>ARTÍCULO 13°. OBJETIVOS COMUNES DE TODOS LOS NIVELES. Es objetivo primordial de todos y cada uno de los niveles educativos el desarrollo integral de los educandos mediante acciones estructuradas encaminadas a:</p> <p>a) Formar la personalidad y la capacidad de asumir con responsabilidad y autonomía sus derechos y deberes;</p>	<p><u>Parágrafo: El nivel de educación inicial no está sujeto a la obtención de grados ni títulos.</u></p> <p>ARTÍCULO 11°. NIVELES DE LA EDUCACIÓN FORMAL. La educación formal a que se refiere la presente Ley, se organizará en tres (3) niveles:</p> <p>a) <u>La educación inicial que se desarrollará en dos ciclos: maternal y preescolar; este último comprenderá tres (3) grados obligatorios.</u></p> <p>b) La educación básica con una duración de nueve (9) grados que se desarrollará en dos ciclos: La educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados, y</p> <p>c) La educación media con una duración de dos (2) grados.</p> <p>La educación formal en sus distintos niveles, tiene por objeto desarrollar en las personas conocimientos, habilidades, aptitudes y valores mediante los cuales puedan fundamentar su desarrollo en forma permanente.</p> <p>ARTÍCULO 13°. Objetivos comunes de todos los niveles. Es objetivo primordial de todos y cada uno de los niveles educativos el desarrollo integral de las personas mediante acciones estructuradas encaminadas a:</p> <p>a) Formar la personalidad y la capacidad de asumir con responsabilidad y autonomía sus derechos y deberes;</p>	<p>b) Proporcionar una sólida formación ética y moral, y fomentar la práctica del respeto a los derechos humanos;</p> <p>c) Fomentar en la institución educativa, prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad;</p> <p>d) Desarrollar una sana sexualidad que promueva el conocimiento de sí mismo y la autoestima, la construcción de la identidad sexual dentro del respeto por la equidad de los sexos, la afectividad, el respeto mutuo y prepararse para una vida familiar armónica y responsable;</p> <p>e) Crear y fomentar una conciencia de solidaridad internacional;</p> <p>f) Desarrollar acciones de orientación escolar, profesional y ocupacional;</p> <p>g) Formar una conciencia educativa para el esfuerzo y el trabajo, y</p> <p>h) Fomentar el interés y el respeto por la identidad cultural de los grupos étnicos.</p> <p>i) El Ministerio de Educación Nacional, mediante un trabajo coordinado con el Ministerio de Transporte, el Ministerio de</p>	<p>b) Proporcionar una sólida formación ética y moral, y fomentar la práctica del respeto a los derechos humanos;</p> <p>c) Fomentar en la institución educativa, prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad;</p> <p>d) Desarrollar una sana sexualidad que promueva el conocimiento de sí mismo y la autoestima, la construcción de la identidad sexual dentro del respeto por la equidad de los sexos, la afectividad, el respeto mutuo y prepararse para una vida familiar armónica y responsable;</p> <p>e) Crear y fomentar una conciencia de solidaridad internacional <u>como ciudadano del mundo</u>;</p> <p>f) Desarrollar acciones de orientación escolar, profesional y ocupacional;</p> <p>g) Formar una conciencia educativa para el esfuerzo y el trabajo, y</p> <p>h) <u>Reconocer las características, momentos de vida y ritmos de desarrollo y estilos de aprendizaje para llevar a cabo una educación pertinente con las particularidades de niñas, niños y adolescentes y.</u></p> <p>i) Fomentar el interés y el respeto por la identidad cultural de los grupos étnicos.</p> <p>i) El Ministerio de Educación Nacional, mediante un trabajo coordinado con el Ministerio de Transporte, el Ministerio de</p>
<p>Salud y Protección Social y con apoyo del Fondo de Prevención Vial, orientará y apoyará el desarrollo de los programas pedagógicos para la implementación de la enseñanza en educación vial en todos los niveles de la educación básica y media.</p> <p>j) Desarrollar competencias y habilidades que propicien el acceso en condiciones de igualdad y equidad a la oferta de la educación superior y a oportunidades en los ámbitos empresarial y laboral, con especial énfasis en los departamentos que tengan bajos niveles de cobertura en educación.</p> <p>ARTÍCULO 15°. DEFINICIÓN DE EDUCACIÓN PREESCOLAR. La educación preescolar corresponde a la ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotor, socio-afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas.</p>	<p>Salud y Protección Social y con apoyo del Fondo de Prevención Vial, orientará y apoyará el desarrollo de los programas pedagógicos para la implementación de la enseñanza en educación vial en todos los niveles de la educación básica y media.</p> <p>j) Desarrollar competencias y habilidades que propicien el acceso en condiciones de igualdad y equidad a la oferta de la educación superior y a oportunidades en los ámbitos empresarial y laboral, con especial énfasis en los departamentos que tengan bajos niveles de cobertura en educación.</p> <p>ARTÍCULO 15°. DEFINICIÓN DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL. De acuerdo con lo definido en el artículo 29 de la Ley 1098 de 2006, y el artículo 5 de la Ley 1804 de 2016, la educación inicial en el marco de la atención integral es un derecho imposterizable de las niñas y los niños menores de seis (6) años y hace parte del servicio educativo. Es el primer nivel educativo se concibe como un proceso pedagógico intencionado, permanente y estructurado en el que las niñas y los niños, a través de las interacciones que se promueven, desarrollan sus capacidades y potencialidades, contando con la familia como actor central de dicho proceso. El juego, las expresiones artísticas, la literatura y la exploración del medio le dan identidad a este nivel educativo.</p> <p>Como proceso, la educación inicial se caracteriza por ser inclusiva, equitativa, pertinente, oportuna y por reconocer y celebrar la diversidad. Se desarrolla a</p>	<p>ARTÍCULO 16°. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR. Son objetivos específicos del nivel preescolar:</p> <p>a) El conocimiento del propio cuerpo y de sus posibilidades de acción, así como la adquisición de su identidad y autonomía;</p> <p>b) El crecimiento armónico y equilibrado del niño, de tal manera que facilite la motricidad, el aprestamiento y la motivación para la lecto-escritura y para las soluciones de problemas que impliquen relaciones y operaciones matemáticas;</p>	<p><u>partir del reconocimiento de las particularidades e intereses de los niños y las niñas y de los saberes y prácticas de las maestras, quienes precisan intencionalidades, estrategias, experiencias y recursos basados en los propósitos de la educación inicial en el marco de la atención integral.</u></p> <p>La educación inicial se enmarca en la atención integral, lo cual implica garantizar procesos pedagógicos y educativos con calidad, pertinencia y oportunidad; así como contribuir de forma complementaria, en la gestión de atenciones relacionadas con el cuidado y crianza: salud, alimentación, y nutrición; ejercicio de la ciudadanía, de la participación y de la recreación, de acuerdo con las competencias de los diferentes sectores.</p> <p>ARTÍCULO 16°. PRINCIPIOS GENERALES DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL. Los principios que orientan la educación inicial en el marco de la atención integral son los siguientes:</p> <p>1. <u>Universalidad: garantizar el derecho a la educación inicial en el marco de la atención integral a todos los niños y niñas menores de seis (6) años con calidad, pertinencia y oportunidad.</u></p> <p>2. <u>Equidad: las niñas y los niños en primera infancia tienen las mismas oportunidades para acceder a una educación inicial en el marco de la atención integral, sin discriminación por su edad, género, cultura, credo, nacionalidad, pertenencia étnica,</u></p>

<p>c) El desarrollo de la creatividad, las habilidades y destrezas propias de la edad, como también de su capacidad de aprendizaje;</p> <p>d) La ubicación espacio-temporal y el ejercicio de la memoria;</p> <p>e) El desarrollo de la capacidad para adquirir formas de expresión, relación y comunicación y para establecer relaciones de reciprocidad y participación, de acuerdo con normas de respeto, solidaridad y convivencia;</p> <p>f) La participación en actividades lúdicas con otros niños y adultos;</p> <p>g) El estímulo a la curiosidad para observar y explorar el medio natural, familiar y social;</p> <p>h) El reconocimiento de su dimensión espiritual para fundamentar criterios de comportamiento;</p> <p>i) La vinculación de la familia y la comunidad al proceso educativo para mejorar la calidad de vida de los niños en su medio; y</p> <p>j) La formación de hábitos de alimentación, higiene personal, aseo y orden que generen conciencia sobre el valor y la necesidad de la salud.</p> <p>k) La adquisición de hábitos de observación visual, auditiva y psicomotriz para la creación de actitudes y comportamientos de prevención frente al tránsito, respeto a las normas y</p>	<p>contextos geográficos, discapacidad, afectación por hechos victimizantes en el marco del conflicto, situación económica o social, en situación o condición de enfermedad, configuración familiar o cualquier otra condición o situación.</p> <p>3. Diversidad: la educación inicial en el marco de la atención integral reconoce, valora y celebra las distintas manifestaciones de las niñas y los niños, de manera sensible frente a las formas particulares en las que se desarrollan, expresan, exploran, relacionan y piensan, así como frente al contexto en el que interactúan con sus familias, en razón a su cultura, nacionalidad, credo, etnia, singularidad y momentos de vida. Actúa intencionalmente para aportar en la transformación de situaciones de discriminación.</p> <p>4. Participación: la educación inicial en el marco de la atención integral favorece el reconocimiento y valoración de las niñas y los niños como ciudadanos, quienes, a través de la expresión de sus ideas, inquietudes, iniciativas y emociones, inciden en las situaciones que acontecen en su vida cotidiana, al tiempo que se promueve su autonomía, independencia, y la construcción de su identidad personal, social, y cultural. Asimismo, reconoce la participación de la familia y la comunidad, quienes aportan en la educación inicial en el marco de la atención integral desde sus saberes, prácticas y acervos social y cultural a los procesos educativos y pedagógicos.</p> <p>5. Corresponsabilidad: la educación inicial en el marco de la atención integral</p>	<p>autoridades, y actitudes de conciencia ciudadana en materia de uso de la vía.</p> <p>promueve la participación del Estado, la familia y la comunidad para favorecer en el desarrollo integral de las niñas y los niños.</p> <p>6. Integralidad del desarrollo: la educación inicial en el marco de la atención integral asegura condiciones y escenarios que promuevan todas las capacidad, cualidades y potencialidades de las niñas y los niños, de acuerdo con la concepción de desarrollo infantil que define la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.</p> <p>7. Carácter dinámico: la educación inicial en el marco de la atención integral, así como sus referentes técnicos, responden con pertinencia y calidad a los avances y cambio de la dinámica social, cultural, económica y política del país.</p> <p>8. Libertad de escogencia: la educación inicial en el marco de la atención integral ofrece la posibilidad a las familias de escoger libremente si desean educar a sus hijos en instituciones públicas o privadas.</p> <p>ARTÍCULO 112°. INSTITUCIONES FORMADORAS DE EDUCADORES. Corresponde a las universidades y a las demás instituciones de educación superior que posean una facultad de educación u otra unidad académica dedicada a la educación, la formación profesional, la de posgrado y la actualización de los educadores.</p> <p>PARÁGRAFO. Las escuelas normales debidamente reestructuradas y aprobadas, están autorizadas para formar</p>	<p>ARTÍCULO 112°. INSTITUCIONES FORMADORAS DE EDUCADORES. Corresponde a las universidades y a las demás instituciones de educación superior que posean una facultad de educación u otra unidad académica dedicada a la educación, la formación profesional, la de posgrado y la actualización de los educadores.</p> <p>PARÁGRAFO. Las escuelas normales debidamente reestructuradas y aprobadas, están autorizadas para</p>
<p>educadores en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica primaria. Estas operarán como unidades de apoyo académico para la formación inicial de docentes y, mediante convenio celebrado con instituciones de educación superior, podrán ofrecer formación complementaria que conduzca al otorgamiento del título de normalista superior</p> <p>ARTÍCULO 117°. CORRESPONDENCIA ENTRE LA FORMACIÓN Y EL EJERCICIO PROFESIONAL DE EDUCADOR. El ejercicio de la profesión de educador corresponderá a la formación por él recibida. Para el efecto, las instituciones de educación superior certificarán el nivel y área del conocimiento en que hizo énfasis el programa académico.</p> <p>PARÁGRAFO. El título de normalista superior sólo acredita para ejercer la docencia en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica primaria, en los términos de la presente Ley.</p>	<p>formar educadores en educación inicial y básica primaria. Estas operarán como unidades de apoyo académico para la formación inicial de docentes y, mediante convenio celebrado con instituciones de educación superior, podrán ofrecer formación complementaria que conduzca al otorgamiento del título de normalista superior.</p> <p>ARTÍCULO 117°. CORRESPONDENCIA ENTRE LA FORMACIÓN Y EL EJERCICIO PROFESIONAL DE EDUCADOR. El ejercicio de la profesión de educador corresponderá a la formación por él recibida. Para el efecto, las instituciones de educación superior certificarán el nivel y área del conocimiento en que hizo énfasis el programa académico.</p> <p>PARÁGRAFO. El título de normalista superior sólo acredita para ejercer la docencia en educación inicial, preescolar y en educación básica primaria, en los términos de la presente Ley.</p>	<p>  <b>AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ</b>                  Senadora de la República                  Partido Centro Democrático</p> <p>  <b>JULIÁN BEDOYA PULGARÍN</b>                  Senador de la República                  Partido Liberal</p> <p>  <b>ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA</b>                  Senador de la República                  Partido Cambio Radical</p> <p>  <b>MILTON HUGO ANGULO VIVEROS</b>                  Representante a la Cámara                  Partido Centro Democrático</p>	<p>  <b>IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA</b>                  Senador de la República                  Partido Liberal</p> <p>  <b>JOHN MOISÉS BESAILE FAYAD</b>                  Senador de la República                  Partido de la Unidad</p> <p>  <b>EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO</b>                  Representante a la Cámara                  Partido Conservador</p> <p>  <b>ANA MARIA CASTAÑEDA GÓMEZ</b>                  Senadora de la República                  Partido Cambio Radical</p>
<p>  <b>RUBY HELENA CHAGÚÍ SPATH</b>                  Senadora de la República                  Partido Centro Democrático</p>	<p>  <b>JOHN MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ</b>                  Senador de la República                  Partido Colombia Justas Libres</p>		

 <p><b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p><b>SOLEDAD TAMAYO TAMAYO</b> Senadora de la República Partido Conservador</p>  <p><b>CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA</b> Senador de la República Partido Centro Democrático</p>  <p><b>DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ</b> Representante a la Cámara Departamento del Quindío Partido Centro Democrático</p>  <p><b>JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS</b> Senador de la República</p>  <p><b>MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA</b> Senadora de la República Centro Democrático</p>	<p><b>Bibliografía</b></p> <p>Ministerio de Educación Nacional, 2019. "Educación Inicial". Disponible en: <a href="http://www.plandecenal.edu.co/cms/index.php/glosario-pnde/educacion-inicial#faqnoanchor">http://www.plandecenal.edu.co/cms/index.php/glosario-pnde/educacion-inicial#faqnoanchor</a></p> <p>Ministerio de Educación Nacional, 2019a. Derecho de petición del 3 de julio de 2019.</p> <p>Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2019. "Educación". Disponible en: <a href="https://www.unicef.org.co/educacion-inicial">https://www.unicef.org.co/educacion-inicial</a></p> <p>Ministerio de Educación Nacional. (2017). Sentido de la educación inicial. Disponible en: <a href="http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Documento-N20-sentido-educacion-inicial.pdf">http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Documento-N20-sentido-educacion-inicial.pdf</a></p> <p>Mustard, F. s.f. Desarrollo infantil inicial: salud, aprendizaje, y comportamiento a lo largo de la vida. Disponible en: <a href="http://educamosjuntos.univalle.edu.co/descargables/Desarrollocerebroinfantil.pdf">http://educamosjuntos.univalle.edu.co/descargables/Desarrollocerebroinfantil.pdf</a></p> <p>Young, M.E. (2004). Desarrollo infantil temprano: lecciones de los programas no formales. Disponible en: <a href="https://www.researchgate.net/publication/28293868_Desarrollo_Infantil_Temprano_lecciones_de_los_programas_no_formales">https://www.researchgate.net/publication/28293868_Desarrollo_Infantil_Temprano_lecciones_de_los_programas_no_formales</a></p> <p>Pinto Rodríguez, M. &amp; Misas Avella, M. (2014). <i>Early Childhood Education and Early Childhood Education: Prospects for Development in Colombia and its Importance Configuration in the Children's World.</i></p> <p>Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Integración Social. (2010). Lineamiento Pedagógico y Curricular para la Educación Inicial en el Distrito. Bogotá: Alcaldía Mayor.</p> <p>Organización de Estados Iberoamericanos. (2000, Enero-abril). Declaración del Simposio Mundial de Educación Parvulario o Inicial. Una educación inicial para el siglo XXI. Revista Iberoamericana de Educación. 22.</p> <p>The European Expert Network on Economics of Education. (2018). Benefits of Early Childhood Education and Care and the conditions for obtaining them.</p> <p>Organización de Estados Iberoamericanos. (2000). Panorama y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica. [Documento de Referencia]. X Conferencia Iberoamericana de Educación. Recuperado el 15 de julio de 2010, de: <a href="http://www.oei">http://www.oei</a></p>
<p>es/xcieduc.htm</p> <p>República de Colombia. (1994). Ley 115 de 1994, por la cual se expide la Ley General de Educación.</p> <p>República de Colombia. (2006). Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.</p> <p>Ministerio de Educación Nacional. (2013). Fundamentos políticos, técnicos y de gestión de la estrategia de atención integral a la primera infancia. Disponible en: <a href="https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles177829_archivo_pdf_fundamentos_ceroasiempre.pdf">https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles177829_archivo_pdf_fundamentos_ceroasiempre.pdf</a></p>	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 06 de Agosto de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.130/21 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA LA LEY 115 DE 1994 EN LO PERTINENTE CON EDUCACIÓN INICIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores RUBY HELENA CHAGÜI SPATH, JOHN MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ RODRIGUEZ, IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA, JULIÁN BEDOYA PULGARÍN, JOHN MOISÉS BESAILE FAYAD, ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA, ANA MARIA CASTAÑEDA GÓMEZ, JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS, MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA, SOLEDAD TAMAYO TAMAYO, CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA; y por los Honorables Representantes EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO, MILTON HUGO ANGULO VIVEROS, DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ, ENRIQUE CABRALES BAQUERO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>SEXTA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 06 DE 2021</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>SEXTA</b> Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</b></p> <p><b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2021 SENADO**

*por medio de la cual se establece la obligación instalar cambiadores de pañales en baños de hombres y baños familiares en establecimientos abiertos al público.*

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_ DE 2021

**"Por medio de la cual se establece la obligación instalar cambiadores de pañales en baños de hombres y baños familiares en establecimientos abiertos al público"**

EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer la obligación a las entidades y establecimientos públicos y privados abiertos al público de instalar cambiadores de pañales en los baños de hombres y la construcción de baños familiares en los establecimientos que determina la presente ley.

**Artículo 2°. Cambiadores de pañales.** Todas las entidades y establecimientos públicos y privados que reciban público en forma permanente deberán contar con cambiadores de pañales seguros e higiénicos tanto en los baños de mujeres como en los de hombres.

**Parágrafo:** Las entidades y establecimientos públicos y privados contarán con un término de máximo tres (3) meses a partir de la expedición de la ley para poner en funcionamiento los cambiadores de pañales tanto en los baños de mujeres como en los de hombres.

**Artículo 3°. Baños familiares.** Todo establecimiento abierto al público del que habla el artículo anterior, con una superficie construida superior a mil (1.000) metros cuadrados, deberá contar mínimo con un (1) baño familiar disponible para menores de diez (10) años.

**Parágrafo 1:** El Gobierno Nacional reglamentará las especificaciones de higiene, salubridad y demás que debe tener el baño Familiar.

**Parágrafo 2:** Las entidades y establecimientos públicos y privados contarán con un término de un año a partir de la expedición de la ley para realizar las adecuaciones necesarias para colocar en funcionamiento el baño familiar.

**Artículo 4°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

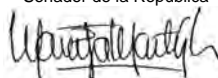
Cordialmente,



**Rodrigo Lara Restrepo**  
Senador de la República



**Ana María Castañeda Gómez**  
Senadora de la República



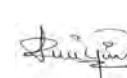
**Maritza Martínez Aristizábal**  
Senadora de la República



**Ruby Helena Chagüi Spath**  
Senadora de la República



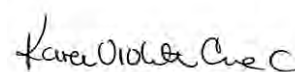
**Flora Perdomo Andrade**  
Representante a la Cámara



**Amanda Rocío González R.**  
Senadora de la República



**Adriana Magali Matiz Vargas**  
Representante a la Cámara



**Karen Violette Cure Corcione**  
Representante a la Cámara

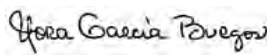
**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. INTRODUCCIÓN**

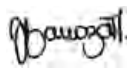
La Constitución Política de Colombia reconoce a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad; asimismo, reconoce que *"las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes"* (art. 42 CP), el cual, en armonía con el derecho a la igualdad formal y material, impone al Estado la obligación de otorgar igualdad de derechos y oportunidades a hombres y mujeres (art. 13 CP), debiendo velar especialmente por evitar la discriminación de la mujer embarazada y proteger especialmente a la madre cabeza de familia (art. 43 CP). Además, la Carta Política establece que los derechos de los niños prevalecen sobre los demás y corresponderá a los padres, de familia, la sociedad y el Estado *"asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos"* (art. 44 CP).

En el mismo sentido, diversos tratados y convenios internacionales suscritos por el Estado colombiano, otorgan especial protección a la familia. Entre otros, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, reconocen que la familia es el eje fundamental de la sociedad.

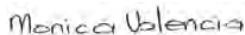
Tal como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, *"el ámbito de protección especial de la familia, se manifiesta, entre otros aspectos, (i) en el reconocimiento a la inviolabilidad de la honra, dignidad e intimidad de la familia; (ii) en el imperativo de fundar las relaciones familiares en la igualdad de derechos y obligaciones de la pareja y en respeto entre todos sus integrantes; (iii) en la necesidad de preservar la armonía y unidad de la familia, sancionando cualquier forma de violencia que se considere destructiva de la misma; (iv) en el reconocimiento de iguales derechos y"*



**Nora García Burgos**  
Senadora de la República



**Jezmi Lizeth Barraza Arraut**  
Representante a la Cámara



**Mónica Liliana Valencia Montaña**  
Representante a la Cámara



**Norma Hurtado Sánchez**  
Representante a la Cámara

obligaciones para los hijos, independientemente de cuál sea su origen familiar; (v) en el derecho de la pareja a decidir libre y responsablemente el número de hijos que desea tener; y (vi) en la asistencia y protección que en el seno familiar se debe a los hijos para garantizar su desarrollo integral y el goce pleno de sus derechos”<sup>1</sup>.

Por esta razón, resulta de la mayor importancia que, en el ejercicio del cuidado y crianza del menor, en concordancia con el derecho a la igualdad, tanto padres como madres participen activamente en todas las etapas de su desarrollo. Para ello, el Estado debe otorgar herramientas eficaces para que, en igualdad de condiciones, tanto hombres como mujeres se involucren en la educación y crianza de los menores, labores que históricamente han correspondido, en mayor medida, a las madres.

En este orden de ideas, el objetivo de este proyecto de ley es, brindarles a los padres la oportunidad de involucrarse solidariamente en el proceso de crianza, cuidado y protección de sus hijos, al obligar a establecimientos abiertos al público, de orden nacional y local y tanto públicos como privados, a instalar cambiadores de pañales en los baños de hombres y mujeres y, tener baños familiares.

**II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

De acuerdo con el Bienestar Familiar, el modelo afectivo y activo del padre en la crianza de los menores ayuda a la construcción de la identidad, y “en los últimos tiempos se observa que los padres quieren participar en todas las labores de la crianza, que desea ser un padre colaborador y activo”. Así, “la capacidad que tiene el hombre de involucrarse afectivamente, de asumir responsabilidades y roles

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-278 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

dentro de la familia, y de participar en la crianza y formación de los hijos es lo que en educación familiar se llama **paternar**”<sup>2</sup>.

Según el DANE, para el año 2005 existían 10.575.297 hogares en Colombia, los cuales estaban conformados en un 71% por jefatura masculina y el 29% tenían como jefe de hogar una mujer<sup>3</sup>. Mientras que para el año 2013, la proporción de hogares con jefatura masculina era del 65.4%<sup>4</sup>. Por otra parte, según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del Ministerio de Salud, un “33.7 por ciento de los nacimientos ocurrió fuera de una unión y un 50.7 por ciento de los nacimientos se concibió antes de una unión. Este resultado está en la dirección del fenómeno de la Segunda Transición Demográfica, según la cual se da una pérdida de importancia del matrimonio como institución para la crianza de los hijos e hijas (Flórez y Sánchez, 2012)”<sup>5</sup>.

Como parte de la estructura jurídica de reconocimiento de las actividades de cuidado, la Ley 1413 de 2010<sup>6</sup> establece los lineamientos para la inclusión de la economía del cuidado conformado por el trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales “con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.”

Sin embargo, en Colombia las mujeres adultas que hacen parte del mercado laboral tienen una “triple jornada: el mercado laboral, los oficios del hogar y el cuidado de

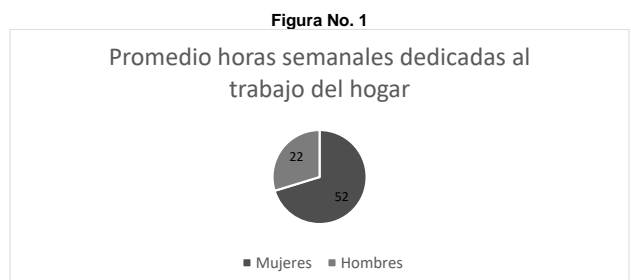
<sup>2</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Sociedad Colombiana de Pediatría. El arte de criar con amor. Bogotá, mayo de 2006. Págs. 17-19.  
<sup>3</sup> Angulo, A., & Velásquez, S. (2010). La jefatura del hogar femenino en el marco del Censo general 2005. Serie: Estudios Pospensales. DANE.  
<sup>4</sup> DANE. Estadísticas del DANE y los padres colombianos. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/noticias/padre\\_enlace.pdf?phpMyAdmin=a9ticq8rv198vnhk5e8cck52r11](https://www.dane.gov.co/files/noticias/padre_enlace.pdf?phpMyAdmin=a9ticq8rv198vnhk5e8cck52r11)  
<sup>5</sup> Ministerio de Salud y Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud: Componente Demográfico. Tomo I. Bogotá, 2015. Pág. 245.  
<sup>6</sup> Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas pública.

los niños, personas en estado de discapacidad y ancianos,” estadísticas del DANE del año 2011 señalan que en un semana promedio las “mujeres dedican 32 horas a trabajos no remunerados y los hombres 13.”<sup>7</sup> Para el año 2018, las mujeres dedican al trabajo doméstico y del cuidado del hogar 52 horas en promedio y los hombres 22 (Ver Figura No. 1). Igualmente, según estadísticas del año 2013, dependiendo del nivel socioeconómico, las mujeres invierten mayor tiempo en el cuidado del hogar y de los menores, en comparación con los hombres (Figura No. 2).

Lo anterior, se explica, en parte, por el menor acceso de las mujeres al trabajo laboral formal y a la menor remuneración económica en comparación con los hombres. No obstante, también es posible que, precisamente por las mayores responsabilidades en el hogar, se constituya un círculo vicioso que dificulte la participación en el mercado laboral, “e incluso hace que para muchas la única posibilidad de participar sea en trabajos flexibles, a tiempo parcial, que usualmente tienen menores ingresos y se encuentran en el sector informal”<sup>8</sup>.

Entonces, precisamente por la desigualdad en el trabajo doméstico no remunerado y, en la distribución inequitativa en el cuidado del hogar, que al Estado le corresponde incrementar los espacios de participación del hombre en la crianza de los hijos, pues esto repercute positivamente en el cambio de roles en el hogar, trayendo cambios significativos en la educación de los hijos, por ejemplo criando hombres más comprometidos con el cuidado del hogar<sup>9</sup>.

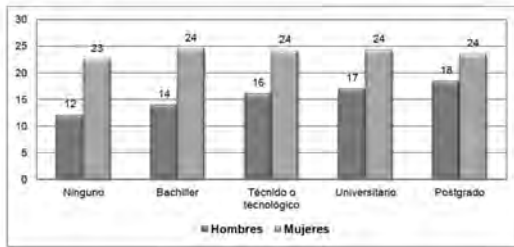
<sup>7</sup> Peña, Ximena y otros. Mujer y Movilidad social. Serie Documentos Cede. Bogotá, enero de 2013. Pág. 22.  
<sup>8</sup> Peña, Ximena y otros. Mujer y Movilidad social. Serie Documentos Cede. Bogotá, enero de 2013. Pág. 27.  
<sup>9</sup> Según estudios de Trendsity, las nuevas paternidades con perspectiva de género amplían los espacios de participación de los hombres en el hogar. “El estereotipo del hombre asociado a la masculinidad hegemónica es hoy fuertemente cuestionado. Nos encontramos con nuevas masculinidades que poseen roles más sensibles, presentes, involucrados con la crianza y más conectados con la familia y el hogar”, aseguran las directoras de la consultora, Mariela Mociulsky y Ximena Díaz. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/el-nuevo-papel-de-los-papas-en-la-vida-familiar-256390>



Fuente: DANE. Simulador del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado para el hogar y la comunidad<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Recuperado de: <https://sitios.dane.gov.co/SimuladorTDCNR/>

**Figura No. 2**  
Horas semanales dedicadas al cuidado de menores por género



Fuente: DANE, GEH 2010

Fuente: Extraído de: Peña, Ximena y otros. *Mujer y Movilidad social. Serie Documentos Cede*. Bogotá, enero de 2013.

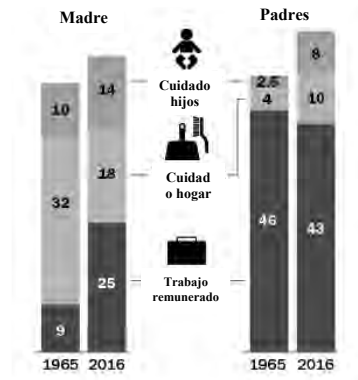
Por ejemplo, en Estados Unidos recientes estudios demuestran que el hombre es cada vez más participe en el cuidado de los niños y del hogar, además, cambios contemporáneos han contribuido a que la estructura familiar se haya modificado a nuevos tipos de familia monoparentales.

De acuerdo con estudios del Pew Research Center, actualmente los padres norteamericanos invierten aproximadamente 8 horas a la semana en el cuidado de los hijos, el triple del tiempo que invertían en 1965<sup>11</sup>. El Centro de investigaciones afirma que en América del Norte la paternidad está cambiando y cada vez más, los padres tienen un rol activo en el cuidado de los menores y del hogar, las estadísticas

<sup>11</sup> Adams, Char. New York Law requires changing tables in men’s restrooms: It’s not just moms who change diapers. Enero 2 de 2019. Recuperado de: <https://people.com/human-interest/changing-tables-restrooms-men-diaper-new-york/>

sugieren que los papás que se quedan en la casa y los padres solteros han incrementado significativamente en años recientes<sup>12</sup> (Ver Figura No. 3).

**Figura No. 3**  
Número promedio de horas a la semana según actividades de padres y madres



Note: Paid work includes commute time.  
Source: 1965 data from table 5A.1-2, Bianchi, S.M. et al., "Changing Rhythms of American Family Life" (2006). 2016 data from Pew Research Center analysis of American Time Use Survey (IPUMS).

PEW RESEARCH CENTER

<sup>12</sup> Parker, Kim, Livingston, Gretchen. 7 Facts about American Dads. Pew Research Center. Junio 13 de 2018. Recuperado de: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/06/13/fathers-day-facts/>

En el mismo sentido, hay estudios que sugieren que la condición biológica hace más apta a la mujer para las tareas relacionadas con la crianza de los hijos, sin embargo, es precisamente esta noción la que muchas veces perpetúa la inequidad en las parejas en cuanto a las labores del hogar y del cuidado de los hijos.

En una investigación que se llevó a cabo con cincuenta (50) parejas heterosexuales en Estados Unidos, conformadas por afroamericanos, hispanos, blancos y europeos, a quienes entrevistaron para conocer cómo funcionan las tareas del cuidado de los hijos y las relaciones afectivas entre ellos, se concluyó que hay dos modelos de cuidado de los hijos: (i) como un talento innato determinado por el género y, (ii) como una colaboración consciente entre la pareja<sup>13</sup>.

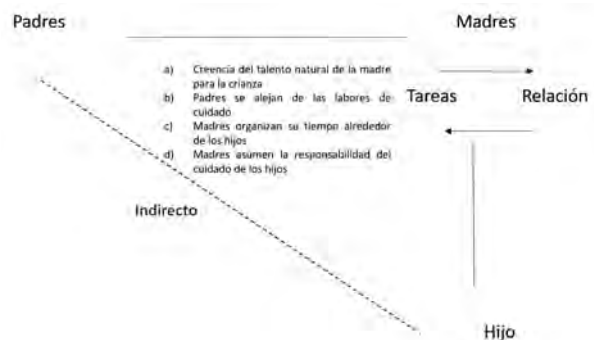
En el (i) primer modelo, la mayoría de parejas tradicionales consideraban que (a) la mujer tiene "un conocimiento especial sobre el cuidado de los niños", porque es quien da a luz y tiene una conexión natural con el hijo. Esta percepción crea en los padres la idea que las mamás son más esenciales en el bienestar del menor, razón por la cual, (b) los hombres tienden a alejarse de las tareas relacionadas con el cuidado de los hijos porque se sienten incompetentes y miedosos de no saber cómo hacer las labores. Lo anterior, implica que los padres se mantengan al margen de bañar, cambiar o alimentar a sus hijos y esto repercute en que "los hijos sean menos receptivos a los padres, haciéndolos menos capaces de involucrarse entre sí" y, como un círculo vicioso, conlleva a que sea la madre quien se encargue de los cuidados de sus hijos y se perpetúa la concepción del talento natural de las madres en las tareas relacionadas con los hijos.

Por otra parte, en este tipo de modelo (c) las madres organizan su tiempo alrededor de los hijos. En las entrevistas, muchas parejas afirmaron que el cuidado de los menores depende de quien tenga el tiempo disponible para ello. No obstante, como

<sup>13</sup> Cowdery, Randi, Knudson-Martin. The construction of motherhood: tasks, relational connection, and gender equality. *Family Relations*, Vol. 54, No. 5, July, 2005. Pp. 335-345.

los padres dan un paso hacia atrás en estas tareas, generalmente quien está disponible es la madre. Así, aunque cierto tipo de parejas dice invertir en igualdad de condiciones el tiempo con sus hijos, en la práctica esto no sucede, porque los padres dedican mayor tiempo al trabajo, en parte por su percepción que no tienen suficiente "talento" para desempeñar con éxito esta labor y terminan, (d) siendo las madres quien asumen continuamente la responsabilidad del cuidado de los hijos (Figura No. 4).

**Figura No. 4**  
Cuidados de los hijos como un talento de género innato



Por otra parte, en el (ii) segundo modelo que establece los cuidados a los hijos como una colaboración consciente en la pareja, aunque el grupo de entrevistados afirmó distribuir las labores de cuidado de manera equitativa, solo un grupo de ellos en realidad se organizaron para que los padres se involucren en las tareas del hogar y en crear una conexión con sus hijos. Las tácticas de colaboración incluyen (a) que la responsabilidad es compartida, (b) se compensan las diferencias biológicas, (c)

los padres asumen tareas sin las instrucciones de las madres, (d) los padres están abiertos a aprender y, (e) las madres no intervienen en las labores asumidas por los padres. En este modelo, se concluyó que tanto los padres como las madres tiene una relación directa con sus hijos (Figura No. 5).

Figura No. 5

**El cuidado de los hijos como colaboración consciente entre la pareja**



Finalmente, la investigación determinó que la equidad y ayuda en el cuidado de los menores ayuda a cultivar y a continuamente tener una conexión emocional entre los progenitores y sus hijos.

Sin embargo, a pesar de que es evidente que un cambio de paradigma en la crianza redundará en una mejora de las condiciones psicológicas de la población, la sociedad se ha quedado rezagada de los avances en las ciencias sociales y por ello no se ha apropiado de la necesidad de proveer espacios para que los padres

puedan atender a sus hijos en cosas tan sencillas, pero tan fundamentales como cambiarlos de pañales o acompañarlos al baño.

Cambiar pañales no es una necesidad exclusiva de las madres y el hecho de que no haya cambiadores de pañales en baños de hombres no sólo es una inequidad en términos de género —dado que las madres siempre tendrán que ser las que cambien pañales— sino que roba a los padres y a sus hijos de una oportunidad de relacionarse de una manera más acorde a roles de género más equitativas, al tiempo que perpetúa un estado de cosas injusto con las mujeres.

Así las cosas, con el fin de ir cambiando los paradigmas de cómo se distribuyen las funciones del cuidado de los menores y al ser los baños una parte esencial de lo público y uno de los lugares en los cuales es usual la segregación por el género, “la práctica de segregación en baños públicos sobre la base del sexo es una muestra del microcosmos de las normas como operan el sexo y el género”<sup>14</sup>, es necesario que los padres cuenten con la posibilidad de involucrarse en el cambio de los pañales de sus menores, dotando los baños masculinos de cambiadores, lo cual aporta significativamente a mejorar la práctica que las mujeres son quienes realizan exclusivamente este labores de crianza y cuidado del hogar.

**III. LEGISLACIÓN COMPARADA**

En Estados Unidos en el 2016 el Presidente Barack Obama firmó una ley denominada Baños Accesibles en Cualquier Situación (Babies por sus siglas en ingles), que establece la obligación de que en los edificios federales accesibles al público se cuente con una mesa para cambiar pañales tanto en los baños de hombres como mujeres.

<sup>14</sup> Overall, Christine. Public Toilets: Sex segregation revisited. Indiana University Press. Ethics and the Environment, Vol. 12, No. 2, 2007. Pág. 73

Por su parte, en el Estado de Nueva York se adicionó al Código Administrativo en la sección 1 sobre la construcción, una disposición que establece la obligación de que los baños tanto de hombres como de mujeres cuenten con mesas para cambiar los pañales, en condiciones de higiene y seguridad en los edificios mercantiles y puntos de reunión<sup>15</sup>.

Tal como explicó el Gobernador de Nueva York, Andrew M. Cuomo, “el fin de la norma es que los padres trabajadores puedan tener acceso a las instalaciones en igualdad de condiciones y colaboren de manera armónica – equitativa- en el cuidado de los hijos en una época crítica de sus vidas”. Todo lo cual pretende estar a la vanguardia de cambios en las normas sobre paternidad, reconociéndose que no solo son las madres, quienes deben y quieren participar en el cuidado de los menores.

Igualmente, en la comunidad autónoma española de Galicia, se radicó la Ley de Impulso Demográfico, que, entre otras, crea el deber que los edificios públicos que cuenten con cambiadores de pañales en los baños de hombres, pues en la actualidad, como pasa casi mundialmente, estos se encuentran en los baños de mujeres. La solicitud de instalar cambiadores de pañales en baños de hombres también ha sido implementada en la ciudad de Madrid desde el año 2017, “el Ayuntamiento de Madrid ha instalado un total de 48 cambiadores en los espacios culturales y de ocio de Madrid Destino, empresa municipal que depende del Área de Cultura y Deportes.”

<sup>15</sup> Section 1. Section BC 1109 of the New York city building code is amended by adding a new section 1109.2.4.

**IV. CONCLUSIÓN**

Así las cosas, instalar cambiadores de pañales en los baños para hombres puede dotar de mayor participación en una etapa vital del desarrollo de los menores a los padres y contribuir al cambio a una paternidad más equitativa, y contribuye a ir transformando paradigmas que tradicionalmente han creado una distancia innecesaria y nociva entre hijos y padres.

Cordialmente,

**Rodrigo Lara Restrepo**  
Senador de la República

**Maritza Martínez Aristizábal**  
Senadora de la República

**Flora Perdomo Andrade**  
Representante a la Cámara

**Adriana Magali Matiz Vargas**  
Representante a la Cámara

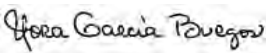
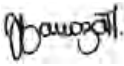
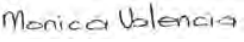

**Ana María Castañeda Gómez**  
Senadora de la República

**Ruby Helena Chagüi Spath**  
Senadora de la República

**Amanda Rocío González R.**  
Senadora de la República

**Karen Violette Cure Corcione**  
Representante a la Cámara



<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">   <b>Nora García Burgos</b>                  Senadora de la República             </div> <div style="text-align: center;">   <b>Jezmi Lizeth Barraza Arraut</b>                  Representante a la Cámara             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>Mónica Liliana Valencia Montaña</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="text-align: center;">   <b>Norma Hurtado Sánchez</b>                  Representante a la Cámara             </div> </div>	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 06 de Agosto de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.131/21 Senado “<b>POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN INSTALAR CAMBIADORES DE PAÑALES EN BAÑOS DE HOMBRES Y BAÑOS FAMILIARES EN ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PÚBLICO</b>”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores RODRIGO LARA RESTREPO, ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ, MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL, RUBY HELENA CHAGÚI SPATH, AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ RODRIGUEZ, NORA MARIA GARCÍA BURGOS; y por los Honorables Representantes FLORA PERDOMO ANDRADE, ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS, KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE, JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT, MÓNICA LILIANA VALENCIA MONTAÑA, NORMA HURTADO SÁNCHEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>SÉPTIMA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 06 DE 2021</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>SÉPTIMA</b> Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</b></p> <p><b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>
---	--

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 134 DE 2021 SENADO**

*por medio de la cual se promueve la inclusión productiva de los jóvenes y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>Proyecto de ley ___ de 2021</b></p> <p style="text-align: center;"><b>"Por medio de la cual se promueve la inclusión productiva de los jóvenes y se dictan otras disposiciones"</b></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p style="text-align: center;">Decreta:</p> <p><b>Artículo 1º.</b> La presente ley tiene por objeto crear un apoyo económico permanente para la generación de empleo formal para jóvenes en línea con la Estrategia Sacúdete, prevista en el Artículo 209 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para los efectos de esta ley, son jóvenes las personas entre 18 y 28 años.</p> <p><b>Artículo 2º.</b> Cuando la tasa de desempleo juvenil sea igual o superior al quince por ciento (15%),% según lo certificado por el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Nacional de Estadística, el Gobierno Nacional entregará un aporte mensual equivalente al veinticinco por ciento (25%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente por cada trabajador joven adicional a los empleadores que los vinculen formalmente.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Cuando el apoyo de que trata este artículo no sea un número entero, se aproximará al peso inferior más cercano.</p> <p><b>Artículo 3º.</b> Lo dispuesto en la presente Ley se financiará con cargo al Presupuesto General de la Nación y hasta donde la disponibilidad presupuestal lo permita.</p> <p><b>Artículo 4º.</b> El Gobierno Nacional deberá reglamentar lo previsto en esta ley dentro del año siguiente a su promulgación.</p>
---

**Artículo 5º.** La presente ley rige a partir del 1 de enero de 2023 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**RUBY HELENA CHAGÜI SPATH**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático



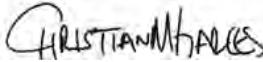
**JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN**  
Representante a la Cámara de Bogotá D.C.  
Partido Centro Democrático



**FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



**CHRISTIAN GARCÉS**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



**HERNÁN H. GARZÓN RODRÍGUEZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



**HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

Proyecto de ley \_\_\_ de 2021

**"Por medio de la cual se promueve la inclusión productiva de los jóvenes y se dictan otras disposiciones"**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Objeto**

El proyecto de ley busca generar un apoyo por parte del Gobierno Nacional a los aportantes que realicen contrataciones o vinculaciones en la vigencia, con un aporte mensual que corresponderá al veinticinco por ciento (25%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), por los trabajadores adicionales entre los 18 y 28 años con el objeto de fortalecer la inserción laboral formal de los jóvenes a nivel nacional.

**2. Justificación**

La iniciativa se fundamenta en la situación actual de los jóvenes en el mercado laboral. Entre el 2010 – 2020, en América Latina 10 millones de jóvenes de entre 15 y 24 años se encontraron desempleados. Lo anterior denota el desaprovechamiento de una muy importante proporción de la población, tal como se describe en el programa de acción para Colombia 2020/2021 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT<sup>1</sup>.

La pandemia ha profundizado la dificultad de los jóvenes para encontrar y permanecer en un empleo. Según el DANE la tasa de desempleo en Colombia entre febrero y abril de 2021 fue de 15,1%. Las mujeres jóvenes desocupadas de 14 a 28 años de edad, corresponden al 43,1% mientras que, los hombres jóvenes representan el 42,9% de los desocupados<sup>2</sup>.

Entre enero – marzo de 2021 según el DANE, la tasa de desempleo fue del 14,2%, lo que representó un aumento de 1,6 puntos porcentuales comparado con el mismo trimestre del 2020 (12,6%). De manera particular, el desempleo juvenil alcanzó una tasa de 23,5%, registrando un aumento de 3 puntos porcentuales frente al trimestre enero -

<sup>1</sup> Decreto 688 de 2021 p.2. Disponible en: <https://dpare.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20688%20DEL%2024%20DE%20JUNIO%20DE%202021.pdf>  
<sup>2</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_genero/boletin\\_GEIH\\_sexo\\_feb21\\_abr21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/boletin_GEIH_sexo_feb21_abr21.pdf)

marzo 2020 (20,5%), lo que significa que hubo 1,6 millones de jóvenes que permanecen desocupados.

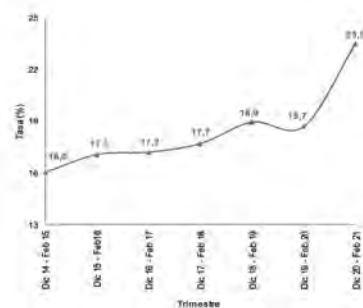
La tasa de desempleo juvenil es crítica y aún más es el caso de las mujeres jóvenes. Para las mujeres esta tasa se ubicó en 31,3% (enero - marzo 2021) aumentando 4,5 puntos porcentuales frente al trimestre enero - marzo 2020 (26,8%), mientras que para los hombres fue 18,5%, aumentando 2,5 puntos porcentuales respecto al mismo periodo del año anterior (16,0%).

Por ciudades, del total de 1,6 millones de jóvenes sin empleo, 25% se encuentra en Bogotá, con un total de 409.591 personas; le sigue Medellín, con 150.126; Cali, con 113.643; Barranquilla, con 55.725; Cúcuta, con 38.470; y Bucaramanga, con 37.858. La capital no solo alberga a la mayoría de los jóvenes sin empleo, sino que también registró un aumento del 60% en el desempleo juvenil con respecto al 2020.

Por otra parte, la tasa de ocupación (TO) para el total de personas entre 14 y 28 años fue 42,0% (enero - marzo 2021) presentando una disminución de 1,6 puntos porcentuales comparado con el trimestre enero - marzo 2020 (43,6%)<sup>3</sup>. Para los hombres esta tasa se ubicó en 51,6% y para las mujeres fue 32,4%.

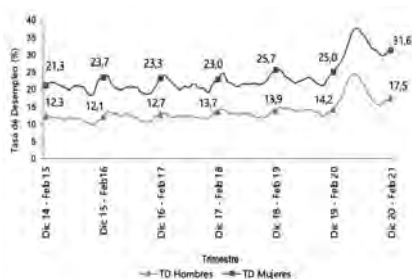
<sup>3</sup> Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de enero a marzo de 2021 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Boletin\\_GEIH\\_juventud\\_dic20\\_feb21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Boletin_GEIH_juventud_dic20_feb21.pdf)

**Gráfica 1. Tasa de desempleo de la población joven (14 a 28 años). Total nacional trimestre móvil diciembre - febrero (2014 - 2021).**



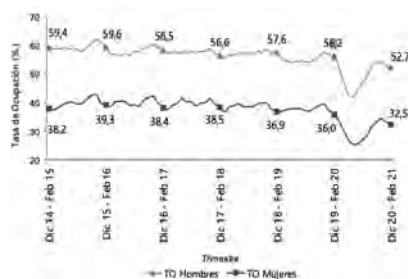
Entre diciembre 2020 y febrero 2021, la tasa de desempleo de la población joven se ubicó en 23,5%, registrando un aumento de 4,8 puntos porcentuales frente al mismo trimestre en el año inmediatamente anterior (18,7%). Para las mujeres esta tasa se ubicó en 31,6% aumentando 6,6 puntos porcentuales frente al mismo trimestre 2019 - 2020 (25,0%), y para los hombres se ubicó en 17,5%, aumentando 3,3 puntos porcentuales respecto al mismo trimestre del año anterior (14,2%).

**Gráfica 2. Tasa de desempleo de la población joven según sexo. Total nacional trimestre móvil diciembre - febrero (2014-2021)**



Entre tanto, la tasa de desempleo (TD) de los hombres (17,5%) fue menor que de las mujeres (31,6%) en 14,1 puntos porcentuales. Esta diferencia aumentó 3,2 puntos porcentuales frente al trimestre móvil diciembre 2019 - febrero 2020.

**Gráfica 3. Tasa de ocupación de la población joven según sexo. Total nacional trimestre móvil diciembre - febrero (2014-2021)**



Por su parte, durante el trimestre móvil diciembre 2020 - febrero 2021, la tasa de ocupación (TO) para los jóvenes entre 14 y 28 años fue 42,6%. Para los hombres esta tasa se ubicó en 52,7% y para las mujeres en 32,5%.

Existe una necesidad inminente de fomentar una acción conjunta, así como alianzas estratégicas con el objetivo de asegurar una mejor inserción al mercado laboral. Es de vital importancia generar una política articulada que permita la formalización del empleo juvenil.

No podemos pasar por alto que el ordenamiento jurídico colombiano regula la protección del derecho al trabajo, estableciendo un camino de empleo digno para los jóvenes. Es prioritario generar mecanismos que permitan promover el empleo de todos los jóvenes del país.

De esta forma, se busca aplicar, dependiendo del porcentaje del desempleo, el apoyo del Gobierno Nacional con el subsidio del 25% de un salario mínimo mensual a los

empleadores que generen nuevos empleos y den oportunidad a los jóvenes entre 18 y 28 años, medida actualmente sustentada en el Decreto 688 de 2021<sup>4</sup>.

Este beneficio, aplicará a empleadores (personas jurídicas, naturales, consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos y cooperativas), que realicen contrataciones o vinculaciones desde enero de 2023 y que demuestren su calidad de empleadores mediante la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes- PILA. Cabe anotar que, las cooperativas de trabajo asociado también serán beneficiarias, siempre y cuando demuestren el pago de los aportes de los trabajadores asociados al Sistema de Seguridad Social Integral.

Lo anterior teniendo en cuenta que actualmente el Decreto 688 de 2021 cubre a aportantes que realicen nuevas contrataciones o vinculaciones durante la vigencia 2021, evidenciados a partir de la nómina de julio y en adelante, estando el beneficio activo durante las vigencias fiscales de 2021 y 2022. El decreto estipula que "los beneficiarios sólo podrán recibir este apoyo una vez por mes de postulación y hasta por un máximo de doce veces sin exceder el 31 de diciembre de 2022"<sup>5</sup>.

El beneficio, se da en el marco de los pactos estructurales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", y desarrolla el apoyo para la generación de empleo para jóvenes dentro de la Estrategia 'Sacúdeté'. No obstante, debe instaurarse como una política de estado que permita apoyar a los jóvenes a emprender su carrera profesional, mejorar su calidad de vida y garantizar su sustento diario.

A partir del presente proyecto de ley se dispondrán anualmente en el Presupuesto General de la Nación, en las vigencias fiscales posteriores a las de los años 2021 y 2022, recursos que permitan financiar el 25% de un salario mínimo a partir de las nóminas y se priorizarán las nuevas vinculaciones, siempre y cuando exista un desempleo juvenil mayor al 15%.

**3. Marco jurídico**

La presente iniciativa pretende generar un beneficio que favorezca la inserción laboral de la población joven del país. Este tipo de ayudas tienen un fuerte arraigo jurídico pues desde el artículo 1 de la Constitución Política se establece que "Colombia es un Estado Social de Derecho", lo cual no es simplemente una cláusula retórica sino que impone en el aparato estatal la carga deóntica de propender por la creación y el mantenimiento de medidas que favorezcan a grupos que se encuentren en debilidad manifiesta para

<sup>4</sup>Decreto 688 de 2021. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20688%20DEL%2024%20DE%20JUNIO%20DE%202021.pdf>

<sup>5</sup>Decreto 688 de 2021. Disponible en:

"contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales"<sup>6</sup>.

La pobreza es una situación por demás preocupante en el mundo entero. La carencia económica hasta puntos que no permiten garantizar los estándares mínimos de derechos humanos y de subsistencia ha constituido, desde hace tiempo, una prioridad en la agenda internacional y un punto de encuentro sobre el cual los líderes mundiales han llegado a acuerdos para la erradicación de este flagelo.

Los países del mundo – Colombia entre ellos, por supuesto –, en el seno de las Naciones Unidas acordaron en el año 2000 una serie de objetivos entre los cuales estaba "erradicar la pobreza extrema y el hambre", una verdadera prioridad para el mundo que encaraba el nuevo milenio. Desde ese entonces, es mucho el camino que se ha recorrido; sin embargo, no ha sido suficiente; conscientes de esta realidad, los mismos Estados, plantearon en el 2015 unas nuevas metas de desarrollo para 2030, las cuales son conocidas como los "objetivos de desarrollo Sostenible". El primero de ellos es el fin de la pobreza, es decir, su eliminación en todas sus formas en todo el mundo pues, como consta en la documentación de la ONU, "si bien la cantidad de personas que viven en la extrema pobreza disminuyó en más de la mitad entre 1990 y 2015, aún demasiadas luchan por satisfacer las necesidades más básicas."<sup>7</sup>

Para el caso colombiano, en particular, la lucha contra la pobreza no ha sido ajena al país ni a su ordenamiento jurídico. Desde el estatuto constitucional Colombia se constituye como un "Estado social de derecho"<sup>8</sup>, lo cual implica una asistencia a los menos favorecidos en función de garantizarles, cuando menos, los mínimos estándares necesarios para el goce y disfrute de sus derechos fundamentales con el fin de llevar una vida digna.

Colombia ha asumido distintas obligaciones internacionales además de las ya mencionadas para la eliminación de la pobreza. Un ejemplo de ello lo encontramos, en los albores de nuestra Constitución cuando la Corte se pronunció sobre la importancia de enfrentar este problema estructural en nuestra sociedad al momento de estudiar la constitucionalidad del Protocolo de Washington<sup>9</sup>.

Dice el mencionado tribunal en este caso que "el fenómeno social de la pobreza está íntimamente ligado con la dignidad del ser humano, en consecuencia, cualquier tarea que se emprenda con el fin de combatirla conduce necesariamente a la protección de ese derecho esencial", es decir, impone en cabeza del Estado el deber de erradicarla

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-747 de 1998. Expediente T-152455, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>7</sup> <https://www.unpd.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-1-no-poverty.html>

<sup>8</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 1.

<sup>9</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-187 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<p>para cumplir su fin esencial de garantizar los derechos a la población, para lo cual hace hincapié en que:</p> <p>“Para combatir el flagelo de la pobreza se requiere de programas sociales, económicos y políticos no sólo a nivel nacional sino también internacional, para lograr así una actitud unificada cimentada en la solidaridad internacional, la fraternidad y la cooperación de los distintos organismos internacionales”<sup>10</sup>.</p> <p>Es claro el tratamiento que los ordenamientos jurídicos de todo el mundo, en consonancia con el colombiano, dan a la pobreza y cómo todos la entienden como el mal que hay que vencer para lograr construir sociedades más justas y con mejores índices de desarrollo; no obstante, las definiciones según las cuales se han de encuadrar a las personas en esta situación resultan problemáticas pues la doctrina no logra un consenso al respecto y día con día surgen teorías que tratan de explicar fenómenos contemporáneos. Por ello, son muchos los conceptos y las variables monetarias que han tratado de clasificar a alguien como víctima de pobreza o no, sin embargo, más allá de los estándares de ingreso, la pobreza debe ser entendida como la situación en la cual se ve inmersa una persona cuya situación económica no le permite el goce efectivo de sus derechos fundamentales, poniendo en riesgo su dignidad humana.</p> <p>Esto se relaciona con lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia C-110 de 2017 con ponencia del magistrado Alberto Rojas Ríos cuando, al estudiar la constitucionalidad de la expresión “pobres” de la Ley 583 de 2000, destaca que:</p> <p>[S]e ha utilizado la expresión “pobres” para designar a las personas que padecen de pobreza, es decir, quienes sufren de negación de Derechos Civiles y Políticos, así como Económicos Sociales y Culturales. Las personas que padecen esa condición son los titulares de ciertas potestades que atribuyen a los Estados algunas obligaciones. Por ende, los instrumentos de derechos humanos y los organismos de supervisión de esos acuerdos se refieren a los “pobres” para asignarles facultades o imponer a los gobiernos deberes de eliminación barreras al goce de los derechos de tales individuos<sup>11</sup>.</p> <p>Es decir, la pobreza es una falla en el Estado social que hace nugatorios ciertos derechos de un sector de la población y por ello, quienes la padecen pueden reclamar de las instituciones estatales medidas para cesar, o al menos paliar, este daño.</p> <p><sup>10</sup> Ibidem.  <sup>11</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-110 de 2017. M.P.: Alberto Rojas Ríos.</p>	<p>Debido a todo lo anterior, resulta palmario que asiste al legislador la facultad para hacer las modificaciones que se estimen convenientes en el Ordenamiento Jurídico Nacional, particularmente cuando se trata de paliar las graves necesidades de la juventud.</p> <p>Además, la Constitución Política de Colombia establece sendos caminos con relación al derecho al trabajo y a los derechos de los adolescentes y jóvenes. El artículo 45 de dicha normatividad estableció que: “El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”. Por otra parte, el artículo 25 dicta: “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”<sup>12</sup>. Por su parte, el ordenamiento jurídico colombiano regula la protección del derecho al trabajo, estableciendo un camino de empleo digno para los jóvenes.</p> <p>La acción conjunta y el fomento de alianzas estratégicas como una medida para asegurar una mejor inserción al mercado laboral y la producción de opciones de empleo formal es de vital importancia y debe ser articulada dentro de una política que permita la formalización del empleo juvenil haciendo un énfasis en la vocación, el talento de los jóvenes y las necesidades del mercado. Tal como lo expresa la OIT con relación a los proyectos conjuntos ejecutados en Colombia: “[...]centenares de jóvenes evidencian el alcance e impacto que puede tener una alianza estratégica entre el sector público, el sector empresarial y un organismo como la OIT para promover la formación vocacional y adaptarla a las necesidades de las empresas mientras se promueve la inclusión de los jóvenes en situación vulnerable en el mercado laboral”[...]”<sup>13</sup>.</p> <p style="text-align: center;">   <b>RUBY HELENA CHAGÜI SPATH</b>                  Senadora de la República                  Partido Centro Democrático             </p> <p><sup>12</sup> <a href="http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#45">http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#45</a>  <sup>13</sup> Ibid. Pg. 1  <sup>14</sup> Organización Internacional del Trabajo. (2018). Colombia: Superar las barreras para encontrar una oportunidad. Recuperado de: <a href="https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_547431/lang-es/index.htm">https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_547431/lang-es/index.htm</a></p>
<p style="text-align: center;"><b>JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN</b> Representante a la Cámara de Bogotá D.C. Partido Centro Democrático</p> <p style="text-align: center;"><b>FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ</b> Senador de la República Partido Centro Democrático</p> <p style="text-align: center;"><b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p> <p style="text-align: center;"><b>CHRISTIAN GARCÉS</b> Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p> <p style="text-align: center;"><b>HERNÁN H. GARZON RODRIGUEZ</b> Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p> <p style="text-align: center;"><b>HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO</b> Senador de la República Partido Centro Democrático</p>	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 09 de Agosto de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.134/21 Senado “<b>POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA DE LOS JÓVENES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</b>”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores RUBY HELENA CHAGÜI SPATH, FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ, HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO; y los Honorables Representantes ENRIQUE CABRALES BAQUERO CHRISTIAN GARCÉS, HERNÁN GARZON RODRIGUEZ, JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>TERCERA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 09 DE 2021</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>TERCERA</b> Constitucional y envié copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</b></p> <p><b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2021 SENADO**

*por la cual se establece el reajuste anual de pensiones.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2021 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>“POR LA CUAL SE ESTABLECE EL REAJUSTE ANUAL DE PENSIONES.”</b></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, se reajustarán anualmente de oficio el 1° de enero de cada año, según el incremento del salario mínimo legal mensual vigente (smlmv).</p> <p>Artículo 2°. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley, previa consulta con las organizaciones de pensionados, retirados y jubilados en todos sus niveles como son asociaciones, federaciones y confederaciones legalmente constituidas que aglutinen a los beneficiarios de la presente ley.</p> <p>Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones normativas que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>ALEXANDER LÓPEZ MAYA</b> SENADOR DE LA REPÚBLICA</p>	<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p style="text-align: center;"><b>I. ANTECEDENTES</b></p> <p>El presente proyecto de ley Senado, de iniciativa congresional, fue puesto a consideración del Congreso de la República por primera vez por parte del Senador Alexander López Maya, radicado el 11 de junio de 2014, ante el Secretario General del Senado de la República e identificado con el No. 204 de 2014.</p> <p>El objeto de la iniciativa fue ordenar a partir de su vigencia, que las pensiones de jubilación, vejez, sobrevivientes, sustitución y, por invalidez, familiar, reconocidas y pagadas por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Caja Nacional de Previsión (Cajanal), o las entidades que las sustituyan, del orden nacional y territorial, en el régimen de prima media con prestación definida y en el de ahorro individual, en los sectores público, oficial y en el sector privado en general sean incrementadas en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente cada año. Este proyecto de ley fue archivado, por las razones contenidas en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.</p> <p>Posteriormente, la iniciativa fue presentada nuevamente al Congreso de la República a iniciativa del Senador Alexander López Maya, el día 20 de julio de 2016, publicado en la Gaceta del Congreso número 525 de 2016 de fecha 22 de julio de 2016 e identificado con el No.13 de 2016. Sin embargo, este proyecto de ley fue archivado nuevamente, por las razones contenidas en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.</p> <p>El 20 de julio del año 2018, el proyecto de ley fue nuevamente presentado por parte de los Congresistas de la bancada alternativa honorables Senadores Alexander López Maya, Jesús Alberto Castilla Salazar, Gustavo Francisco Petro Urrego, Feliciano Valencia Medina, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Gustavo Bolívar Moreno, Griselda Lobo Silva, Julián Gallo Cubillos, honorables Representantes, Fabián Díaz Plata, León Fredy Muñoz Lopera, Ángela María Robledo Gómez, Omar de Jesús Restrepo Correa, Luis Alberto Albán Urbano, María José Pizarro Rodríguez, Otros. El proyecto original fue publicado en la Gaceta del Congreso número 451 de 2018. Se le asignó el número 005 de 2018 y en el marco del trámite legislativo fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, siendo designados como ponentes para primer debate los honorables Senadores Gabriel Jaime Velasco Ocampo, Jesús Alberto Castilla Salazar y José Aulo Polo Narváez, el proyecto de ley fue archivado sin que se le diera primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente.</p>
<p>Con base en lo establecido con antelación, el Proyecto de Ley fue nuevamente presentado el 20 de julio de 2019 por parte de los Congresistas Alexander López Maya, Aida Avella, Gustavo Bolívar, María José Pizarro, Alberto Castilla, Antonio Sanguino, Julián Gallo, Feliciano Valencia, Griselda Lobo, Luis Alberto Albán, Omar Restrepo y otros. El proyecto de Ley se identificó con el número 40 de 2019 Senado y fue publicado en Gaceta 725 de 2019. Casi un año después de haber sido presentado el Proyecto, los ponentes presentaron ponencia para primer debate ante la Comisión Séptima de Senado el día 19 de junio de 2020, sin embargo, no se alcanzó a debatir y por tanto, el Proyecto nuevamente fue archivado.</p> <p>En enero de 2021, se radicó de nuevo la iniciativa con el acompañamiento de la Confederación de Pensionados de Colombia, sin embargo, no fue siquiera discutido en la Comisión séptima de Senado, razón por la cual, es presentada de nuevo la iniciativa sub examine.</p> <p style="text-align: center;"><b>II. OBJETO</b></p> <p>Este proyecto de ley busca que se dé aplicación a lo establecido en la Constitución Nacional y en la jurisprudencia colombiana, en cuanto a la garantía del poder adquisitivo de las mesadas pensionales dado que actualmente el incremento anual de las mismas, no ofrece una actualización monetaria ajustada a la realidad de las necesidades de este sector de la sociedad, máxime, teniendo en consideración el infimo aumento del IPC para 2021, el cual se registró en 1,65%, lo cual evidencia una afectación clara al ingreso de las y los pensionados y jubilados en todo el país.</p> <p>Lo que se busca es que las mesadas pensionales se reajusten anualmente en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo, dado que actualmente se incrementan conforme al IPC, lo que ha generado una pérdida sistemática y acumulada del poder adquisitivo de los pensionados en Colombia que se ha agravado para 2021 y que merece una corrección legislativa que se constituya como una verdadera acción afirmativa en favor de las y los pensionados y jubilados que -no está de más advertir- se encuentran situados como sujetos de especial protección constitucional, ya sea por encontrarse en el estatus personal de la tercera edad, tener una discapacidad, ser niños, niñas o adolescentes, entre otros.</p> <p style="text-align: center;"><b>III. JUSTIFICACIÓN</b></p> <p>Son diferentes los preceptos de rango constitucional que configuran el derecho constitucional de los pensionados a mantener el poder adquisitivo de su mesada pensional. Este derecho no solo está consagrado expresamente en los artículos 48 y 53 de la Carta Política de 1991, sino adicionalmente en distintos enunciados normativos contenidos en la Constitución Política.</p> <p>Por una parte, el artículo 48 C. P. contiene una clara previsión al respecto cuando establece que la ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante. Este precepto, aunque presenta cierto grado de indeterminación, señala</p>	<p>explícitamente un deber constitucional en cabeza del Congreso de la República para generar dicha garantía.</p> <p>El Acto Legislativo número 01 de 2005 introdujo al artículo 48 un inciso del siguiente tenor: <i>“Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho”</i> (negritas añadidas). Por otra parte, el artículo 53 constitucional señala que el Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.</p> <p>Lo anterior ha sido analizado en diferentes oportunidades por la Corte Constitucional, identificando un derecho en cabeza de los pensionados que comprende (i) el pago oportuno de las mesadas pensionales, (ii) su reajuste periódico. Este derecho a su vez implica prohibiciones correlativas: (i) dejar de pagar las mesadas, (ii) congelar su valor o (iii) reducirías.</p> <p>Es así como la Sentencia T/020 de 2011, precisa este derecho de la siguiente forma: <i>“Para la configuración del derecho constitucional de los pensionados al mantenimiento del poder adquisitivo de la mesada pensional resultan también relevantes principios y derechos fundamentales consagrados en la Carta de 1991, algunos de los cuales encuentran aplicación específica en derecho laboral, como el principio in dubio pro operario (artículo 48 de la C. P.), mientras que otros son principios fundantes del Estado colombiano y tienen vigencia en todos los ámbitos del derecho y deben guiar la actuación de los poderes públicos y de los particulares, tales como el principio de Estado Social de Derecho (artículo 1° Constitucional), la especial protección constitucional a las personas de la tercera edad (artículo 46 de la C. P.), el derecho fundamental a la igualdad (artículo 13 de la C. P.) y el derecho al mínimo vital.”</i></p> <p>Ahora bien, a pesar de que el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 define el reajuste pensional en los siguientes términos: <i>“Artículo 14. Reajuste de pensiones. Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incrementa dicho salario por el Gobierno”</i>. Según las cifras del Ministerio del Trabajo, el actual sistema pensional cuenta con más de 17 millones de afiliados, tanto en el régimen de prima media con prestación definida como en el régimen de ahorro individual, de los cuales tanto solo 7.7 millones se encuentran activamente colizando al sistema. A su vez, el Régimen General de Pensiones registra una cifra cercana a los 1.7 millones de pensionados, de los más de 5.6 millones de colombianos y colombianas en edad de pensionarse y de estos 1.3 millones de pensionados corresponden al régimen de prima media, en el cual el 42% de estos reciben una mesada pensional equivalente al SMMLV lo cual significa que más</p>

del 50% de los pensionados de este régimen mayoritario estarían soportando la reducción ostensible de su pensión por la vía del actual sistema de reajuste pensional vinculado al IPC.

Lo cual significa que más de un millón de pensionados beneficiarios del actual sistema pensional estarían asumiendo de forma progresiva y permanente un deterioro, a lo largo de los últimos años, de su capacidad adquisitiva en relación con el incremento del SMMLV respecto del índice del IPC, con lo cual se estaría generando una inequidad sustancial, con graves perjuicios para los derechos adquiridos de esta población, contraria al espíritu y letra del Sistema General de Pensiones, consagrado en el actual Estatuto de Seguridad Social y Pensiones.

También es cierto que esta definición legal genera una situación inequitativa o injusta a la hora de reajustar las mesadas con la aplicación de uno u otro sistema, ya que se trata de porcentajes permanentemente diferenciados y donde es precisamente el IPC la base de la discusión para el incremento al salario. Así las cosas, las exiguas mesadas pensionales difícilmente permiten sobrevivir económicamente, peor aun cuando su poder adquisitivo se ve permanentemente disminuido por los fenómenos inflacionarios y devaluacioncitas: adicionalmente, hay que tener en cuenta que la mesada pensional también sufre descuentos propios para salud y en ocasiones para mantener afiliaciones a algunas entidades, por lo que el valor de la pensión se puede ver menguado incluso hasta en un 25%. Pensar en un incremento anual a las mesadas en un porcentaje igual para todos los pensionados es apenas lo justo para disminuir en parte la crisis de este sector de la población.

El presente proyecto de ley, rescata la aplicación de la Constitución Nacional en sus artículos 48 y 53, en cuanto a un reajuste pensional que garantice el poder y la capacidad de compra de los pensionados en términos reales, en especial de aquellos quienes sus ingresos son bajos y que han sido duramente afectados con el pírrico aumento del IPC para 2021 de 1,60%, lo cual demuestra la imperiosa necesidad de adoptar acciones afirmativas en favor de este sector poblacional que ha venido sufriendo un detrimento progresivo en su mínimo vital producto del mal reajuste de las mesadas, máxime, tomando en consideración que los copagos a salud a los cuales están sujetos los pensionados, si aumentan con el Salario Mínimo de forma desproporcional, lo cual, demuestra una desigualdad manifiesta.

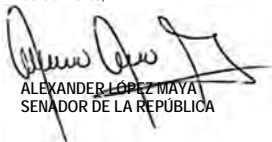
En el mismo sentido me es menester advertir la pérdida progresiva que han soportado los pensionados respecto de sus pensiones debido al error del cálculo del aumento anual de las mesadas con base en el IPC y no, con el SMLMV como debiera ser:

Año	Diferencia entre el aumento del Salario Mínimo y el Índice de precios al consumidor
1995	0.00%
1996	0.04%
1997	-0.61%
1998	0.82%
1999	-1%
2000	1%
2001	1.20%
2002	0.39%
2003	0.45%
2004	1.34%
2005	1.06%
2006	2.09%
2007	1.81%
2008	0.71%
2009	0.00%
2010	1.64%
2011	1%
2012	2.07%
2013	2%
2014	2.56%
2015	0.94%
2016	0%
2017	1%
2018	1.81%
2019	3%
2020	2%
2021	1.89%
Total	20.46%

Con base en lo anterior, es preciso advertir que los pensionados con mesadas superiores a 1 SMMLV han soportado una disminución progresiva en el valor adquisitivo de sus pensiones desde 1991 hasta la actualidad de un 20.46% producto del incremento de las mesadas con el IPC y no con el Salario Mínimo, lo cual se agrava aún más al tomar en consideración que los pensionados con mesadas de más de un salario mínimo contribuyen en salud con un 10% para mesadas de hasta 2 SMLMV y un 12% para las mesadas de 2 SMLMV en adelante, lo cual nos advierte la necesidad de acabar con esta injusticia y, bajo el

uso irrestricto de la presente acción afirmativa que se somete a consideración del Senado de la República, se logre paliar la presente injusticia en contra de sujetos de especial protección constitucional, como lo son las personas situadas en el estatus personal de la tercera edad, es decir, los pensionados y jubilados de Colombia, los cuales para 2021 tuvieron un reajuste del 1.65% en sus mesadas, lo cual a la fecha, se ha perdido teniendo en cuenta que en lo corrido del año, la variación anual del IPC es del 3.91%, lo cual nos demanda tomar medidas que garanticen los derechos de la población objeto de la presente iniciativa en lo que corresponde a un Estado Social y Democrático de Derecho.

Cordialmente,



ALEXANDER LÓPEZ MAYA  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 09 de Agosto de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.135/21 Senado “**POR EL CUAL SE ESTABLECE EL REAJUSTE ANUAL DE PENSIONES**”, me permito remitir 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 ALEXANDER LÓPEZ MAYA. 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.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 09 DE 2021**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y enviase 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**

**JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2021 SENADO**

*por la cual se reduce la cotización mensual al Régimen Contributivo de Salud de los Pensionados.*

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NO. ____ DE 2021 SENADO</p> <p style="text-align: center;"><b>“POR LA CUAL SE REDUCE LA COTIZACIÓN MENSUAL AL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO DE SALUD DE LOS PENSIONADOS.”</b></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1°. Modifíquese el inciso del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados con mesadas hasta 10 SMMLV, será del 4% del ingreso de la respectiva mesada pensional.</p> <p>Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa el artículo 142 de la Ley 2010 de 2019</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>ALEXANDER LÓPEZ MAYA</b> SENADOR DE LA REPÚBLICA</p>	<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p>El objetivo de esta iniciativa es disminuir el aporte al Sistema de Seguridad Social en Salud del 12% al 4% que realizan los pensionados con mesadas de 10 SMMLV de Colombia (inciso 2, artículo 204 de la Ley 100 de 1993), como un acto de justicia con esta población objeto de especial protección, quienes ven reducido su ingreso disponible mensual por efectos de esta contribución, la cual afecta directamente los derechos al mínimo vital y condiciones de dignidad y calidad de vida en la vejez.</p> <p>La reforma al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, que proponemos al honorable Congreso de la República, es una medida de justicia social y económica, dirigida a garantizar la protección del escaso ingreso disponible de los adultos mayores de Colombia, quienes con mucho esfuerzo lograron obtener una pensión, y que en su gran mayoría obtuvieron (y obtendrán en el mediano plazo) mesadas iguales al salario mínimo<sup>1</sup>.</p> <p>Esta medida legislativa la retomamos tanto en su articulado como en su exposición de motivos de la iniciativa más próxima contenida en el proyecto de Ley 008 de 2015 Cámara - 170 de 2016 Senado presentada por los honorables Congresistas Oscar Ospina Quintero, Ángela María Robledo, Alirio Uribe Muñoz, Víctor Correa Vélez, Inti Raúl Asprilla, Iván Cepeda Castro, Sandra Liliána Ortiz, Angélica Lozano, Ana Cristina Paz, Jorge Enrique Robledo, Segundo Senén Niño, Alexander López Maya, Claudia López, Jesús Alberto Castilla, Antonio Navarro Wolff, Carlos Guevara, Jorge Iván Ospina y Alejandro Chacón el cual fue aprobado por el Congreso el pasado 20 de junio de 2017, siendo remitido a la Presidencia de la República el 11 de julio de 2017 para su respectiva sanción presidencial donde fue objetado por razones de inconveniencia e inconstitucionalidad.</p> <p>Las consideraciones de la Presidencia y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se presentan sin percatar en la regresividad de la medida, pues un pensionado, que, por definición y evidencia, no tiene el estatus de empleador y tampoco de trabajador, debe pagar por los dos, al descontársele mensualmente el 12% del total de su mesada pensional.</p> <p>Ahora bien, la injusticia a la que se hace referencia no solo se debe comprender desde la ilegitimidad conceptual y regresividad del aporte, también es importante el impacto en el ingreso y calidad de vida de las personas.</p> <p>Así, no es justo que personas que han contribuido con sus aportes al Sistema de Seguridad Social (salud, pensiones, entre otros) durante más de dos décadas, producto de su trabajo y esfuerzo, el</p> <p><small><sup>1</sup> De acuerdo con información oficial, durante el período 1997-2014, aproximadamente el 85% de los afiliados en los Fondos Privados de Pensiones, corresponden a un rango salarial inferior a los 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Situación que tiene como agravante el crecimiento de la afiliación sin cotización, es decir la escasa permanencia o continuidad en los aportes, esto debido a la dinámica misma del mundo del trabajo en Colombia.</small></p>
<p>cial contribuyó al desarrollo general del país; y que en la vejez dependen (en su gran mayoría) única y exclusivamente del ingreso de su mesada pensional, tengan que ver limitada su calidad de vida por la afectación al mínimo vital, máxime ante la exposición de mayores riesgos y vulnerabilidades por efectos de la edad y las restricciones para acceder a otras fuentes de recursos.</p> <p>La anterior consideración se basa en desarrollos jurisprudenciales de la Honorable Corte Constitucional que legitiman la necesidad de mantener condiciones de dignidad en la vejez, ejemplo de ello es lo dispuesto en la Sentencia C-107/2002 (M.P. Jaime Araújo Rentería), la cual establece que la pensión es “una prestación económica, resultado final de largos años de trabajo, ahorro forzoso en las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y cuando la disminución de la capacidad laboral es evidente. Su finalidad directa es garantizar la concreción de los derechos fundamentales de las personas traducidos en la dignidad humana, el mínimo vital, la seguridad social y la vida digna. El derecho a la pensión tiene conexidad directa con el derecho fundamental al trabajo, en virtud de la amplia protección que de acuerdo a los postulados constitucionales y del Estado Social de Derecho se debe brindar al trabajo humano en todas sus formas. Se asegura entonces un descanso remunerado y digno, fruto del esfuerzo prolongado durante años de trabajo, cuando en la productividad laboral se ha generado una notable disminución.”</p> <p>De igual manera, esa misma corporación, en la sentencia C-543 del 18 de julio de 2007, indicó que el objeto del derecho fundamental al mínimo vital:</p> <p>“... abarca todas las medidas positivas o negativas constitucionalmente ordenadas con el fin de evitar que la persona se vea reducida en su valor intrínseco como ser humano debido a que no cuenta con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Este derecho... busca garantizar que la persona, centro del ordenamiento jurídico, no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean. Tal derecho protege a la persona... contra toda forma de degradación que comprometa no sólo su subsistencia física sino por sobre todo su valor intrínseco...”</p> <p>Tales consideraciones hacen referencia a temas salariales, así como prestacionales, y por supuesto al ingreso digno en la vejez. De esta manera, el marco legal nacional e internacional (sustentado en acuerdos, pronunciamientos y demás normas de alcance material en derecho, establecidos por organismos como de la OIT, para solo señalar una fuente, reafirman tales consideraciones) es claro en el deber del Estado por garantizar dignidad y oportunidad para el goce efectivo de los derechos derivados de las condiciones materiales<sup>2</sup>.</p> <p><small><sup>2</sup> Un análisis conciso de las distintas normas al respecto se halla en el estudio de la Confederación General de Trabajadores de Colombia (CGT), titulado “Salarios, Empleo, Pensiones y Costo de Vida”, publicado a principios del año 2015.</small></p>	<p>Ahora bien, es importante señalar que esta iniciativa sería nada más que un paliativo, pues el problema pensional en Colombia va más allá de la pérdida de poder adquisitivo a la que progresivamente se les ha expuesto a los pensionados de Colombia en las últimas 3 décadas.</p> <p>A continuación, se resumen algunos de los elementos de diagnóstico relevantes que dan fundamento adicional a esta iniciativa que se presenta a consideración de la honorable Cámara de Representantes, esperando que se convierta en Ley de la República.</p> <p style="text-align: center;"><b>1. El Problema de la Desprotección Social en Colombia</b></p> <p>El panorama de la protección social en Colombia, y en especial en materia pensional, sin duda es desalentador. De acuerdo con cálculos del Ministerio de Trabajo, en el diagnóstico del denominado “Modelo de Protección a la Vejez” (lanzando en el año 2013), en el país hay 22 millones de trabajadores, de los cuales 7,7 millones cotizan o ahorran en el Sistema General de Pensiones que tiene dos regímenes (Régimen de Prima Media y Régimen de Ahorro Individual Solidario) y de los que en la situación actual solo se van a pensionar 2.000.000<sup>3</sup>. Así mismo, de acuerdo con estudios de investigadores como Oscar Rodríguez, revelan que aproximadamente “el 70% de las personas que hacen aportes bajos al sistema recibirán solo entre 1 y 2 salarios mínimos al pensionarse. De hecho, ya la situación es difícil, pues solo el 18% de los mayores de 60 años gozan de una pensión.”<sup>4</sup></p> <p>La explicación de esto se da por las características del modelo económico y la estructura institucional que en el papel propende por la garantía de los derechos de los ciudadanos.</p> <p>El eje principal que explica la prácticamente inexistente política de protección social universal y digna en Colombia, se explica por las características mismas del modelo económico imperante desde hace más de 3 décadas. Para sintetizar en las características, se puede decir con certeza que es un modelo económico sustentado en la reprimarización financiada de la economía (crecimiento y desarrollo fundados en el sector primario de la economía con alta participación de la especulación financiera), que ha logrado una progresiva pérdida de la estructura productiva industrial por efectos de la exposición desmedida al libre comercio<sup>5</sup>.</p> <p><small><sup>3</sup> Véase: <a href="http://www.mintrabajo.gov.co/abril-2013/1706-nuevo-modelo-de-proteccion-para-la-vejez-fue-presentado-en-cali.html">http://www.mintrabajo.gov.co/abril-2013/1706-nuevo-modelo-de-proteccion-para-la-vejez-fue-presentado-en-cali.html</a> (revisado por última vez: 15 de julio de 2015)</small>  <small><sup>4</sup> Mayores detalles véase: <a href="http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/sistema-de-pensiones-peor-que-el-de-salud.html">http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/sistema-de-pensiones-peor-que-el-de-salud.html</a> (revisado por última vez: 15 de julio de 2015)</small>  <small><sup>5</sup> Financiarización es un concepto desarrollado ampliamente en las escuelas heterodoxas francesas de economía, que ha sido ampliamente teorizado y desarrollado en investigaciones por autores de diversos países. Una definición concisa de lo que significa esta categoría del análisis económico, la da Gerald Epstein en su obra de 2005 titulada “Introduction: Financialization and the Global Economy”, donde explica que por financiarización se comprende el rompimiento del vínculo entre los canales financieros y la actividad productiva, y donde en particular la primera subyuga la segunda, convirtiéndose en una lógica independiente</small></p>

<p>Es evidente en los hechos estilizados del desarrollo mundial que la industria y el sector de la innovación son los únicos sectores que tienen la real posibilidad de generación masiva de plazas de trabajo formal, aspecto fundamental para financiar de manera sostenible un modelo de protección social en la época contemporánea. Por tanto, no se puede construir un modelo de protección social garantista de los derechos sociales, si los gobernantes de turno siguen pensando cimentar el desarrollo e ideal de progreso nacional en sectores económicos como la minería, la energía y las finanzas.</p> <p>De la mano con lo anterior, se explica el fracaso de la pretendida universalidad y garantías dignas de protección social en la vejez, por el modelo de protección social desarrollado posterior a las reformas neoliberales de finales de los años 80 y principios de la década de 1990, el cual quedó condensado en la Ley 100 de 1993. Este modelo se fundamentó en un supuesto círculo virtuoso que terminó degenerando en la garantía del lucro privado de entidades como las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y las Empresas Prestadoras de Salud (EPS) en el caso de la salud, en demérito de la garantía de los derechos sociales de la ciudadanía en general.</p> <p>En el caso de las pensiones, el modelo que establece la Ley 100 de 1993 propuso la creación y el desarrollo del mercado de las AFP con base en el RAIS (Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad). Este régimen se basa en la renta derivada de los ahorros de los trabajadores, la cual depende de la volatilidad del mercado bursátil, en contraposición al RPM (Régimen de Prima Media), basado en la solidaridad intergeneracional como principio fundamental y garantista de una pensión digna y estable. Así, mientras en el caso del RAIS, es la ruleta del mercado financiero la que determina el monto y posibilidad de pensionarse: en el RPM (antes a cargo del Instituto de Seguros Sociales, hoy a cargo de Colpensiones), la garantía de la pensión corre a cargo del Estado en última instancia y el cierre financiero entre pasivos y activos que se da en las diversas cohortes, posibilita la sostenibilidad y posibilidad de mayores indicadores de cobertura e ingresos dignos en la vejez<sup>6</sup>.</p> <p>Como se mencionó atrás, este modelo de privatización de la garantía de los derechos sociales, se concibió bajo el supuesto "círculo virtuoso" de la iniciativa privada en la intermediación y provisión de derechos como la salud y las pensiones. No es en vano que los fondos privados de pensiones, constantemente insistan en mayor flexibilización del mercado laboral para aumentar la formalidad laboral y otras medidas, con el objetivo de fortalecer este supuesto círculo. Tal círculo se condensa en lo siguiente: la mayor captación de ahorro privado que hicieran los fondos privados, conduciría a mayor inversión en el sector real, la cual iba a generar crecimiento y a la par con éste, mayores puestos de trabajo formal, lo cual llevaría a más cotizaciones, más ahorro, más crecimiento. Sin</p> <hr/> <p><i>que es la esencia de la rentabilidad, teniendo por núcleos de dirección y control los mercados de capitales, las bolsas de valores y demás infraestructura financiera.</i></p> <p><sup>6</sup> Mayores detalles, véase: <a href="http://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2012/08/32-8.pdf">http://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2012/08/32-8.pdf</a> (Revisado por última vez: 15 de julio de 2015)</p>	<p>embargo, el resultado después de más de 20 años de este supuesto "círculo virtuoso", ha confirmado una situación contraria a los objetivos del Estado Social de Derecho.</p> <p>Después de 22 años de vigencia de la Ley 100 de 1993, está demostrado que quienes han obtenido y siguen obteniendo jugosos beneficios con la captación de dineros del público, han sido los fondos de pensiones, y no propiamente al obtener tasas de retorno altas por inversiones en el sector real, sino por inversiones en acciones, bonos y demás herramientas de tipo financiero-especulativo. Estos fondos se han dedicado a invertir especialmente en títulos de deuda pública (26,5% a junio de 2015<sup>7</sup>), acciones, bonos y otros activos bursátiles, lo que además de no constituir una inversión productiva, en la mayoría de los casos obliga a pagarles rendimientos financieros con recursos públicos.</p> <p>Ahora, una lectura propositiva de cambio de modelo, sustentado en un paliativo como es lo dispuesto en este proyecto de Ley, puede entenderse desde la ampliación del gasto agregado de la economía, producto de la mayor capacidad de compra de bienes y servicios que harían los pensionados. Visto de esta manera, reducir el aporte de los pensionados del 12% al 4% no solo sería una medida de justicia social y distributiva, sino una política de estímulo a la demanda agregada, que podría significar aumentos significativos de la producción nacional y consecuente con esto mayor generación de empleo. Este sería en efecto un círculo virtuoso más democrático. Por tanto, sería pertinente obtener del gobierno nacional estimaciones no del costo fiscal sino del potencial de crecimiento que esta medida podría dar al sector real de la economía al aumentar de manera ostensible el ingreso disponible (poder de compra potencial) de la población jubilada.</p> <p><b>2. Fundamentos Constitucionales de la Iniciativa Legal</b></p> <p>Entre los derechos fundamentales de los ciudadanos se encuentra consagrado el derecho a la igualdad; en ese sentido el artículo 13 de nuestra Constitución Política dispone:</p> <p>"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.</p> <p>El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.</p> <hr/> <p><sup>7</sup> Resumen completo de los tenedores de deuda pública en Colombia, se encuentra disponible en: <a href="http://www.irc.gov.co/irc/es/infodeudapublica/infoestadistica">http://www.irc.gov.co/irc/es/infodeudapublica/infoestadistica</a> (Revisado por última vez: 15 de julio de 2015)</p>
<p>El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su situación económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".</p> <p>Así mismo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 49 constitucional, es deber del Estado la garantía del servicio público de salud<sup>8</sup>, y a éste le corresponde impulsar a su vez las medidas para proteger a las personas en situación de debilidad manifiesta.</p> <p>El artículo 49 de la carta de 1991, establece que:</p> <p>"La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.</p> <p>Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicio de salud por entidades privadas y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.</p> <p>(...)</p> <p>La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.</p> <p>Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad".</p> <p>De esta manera es clara la contradicción entre las obligaciones estatales en materia de salud, así como del deber de ceñirse a los principios constitucionales de progresividad y solidaridad, puesto que por efectos del diseño mismo del Sistema General de Seguridad Social (concebido en la Ley 100 de 1993 y normas subsiguientes), se han establecido cargas onerosas contra un grupo social vulnerable en materia económica, atentando contra el derecho a la igualdad y al mínimo vital.</p> <p>Ante tal escenario, la justificación para la inercia de un cobro desproporcionado e injusto, radica en la sostenibilidad del sistema de salud y la buena marcha de las finanzas públicas, desconociendo los impactos y contradicciones antes mencionados. Sin embargo, tal justificación no contempla la posibilidad de hacer uso de otras fuentes de recursos y rentas, que sin duda existen y pueden ser utilizadas en un acto de responsabilidad y justicia en pro de la igualdad y solidaridad con la</p> <hr/> <p><sup>8</sup> No obstante a la definición o categoría de servicio, vale la pena señalar, que de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial de la honorable Corte Constitucional, la salud ha adquirido el status de derecho humano fundamental por su estrecha conexión con el derecho fundamental a la vida.</p>	<p>población jubilada, mejorando así sus ingresos y correlativamente, su poder adquisitivo y calidad de vida.</p> <p>Por tal motivo, la pretensión del proyecto de Ley no es otro que cumplir con el deber estatal de propender por la garantía de la igualdad, teniendo en consideración los derechos a la diferencia y la especial protección de grupos poblacionales diversos. Para tal efecto basta la referencia de lo establecido por la Corte Constitucional mediante Sentencia No. C-766 del 09 de septiembre de 2003, en la que se señala:</p> <p>"(...) El principio y derecho fundamental a la igualdad, en sus múltiples manifestaciones, incluyendo la igualdad de oportunidades, la igualdad real y efectiva o las acciones afirmativas a favor de grupos discriminados o marginados y de personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta... representa la garantía más tangible del Estado Social de derecho para el individuo o para grupos de personas expuestos a sufrir un deterioro de sus condiciones de vida como sujetos de una sociedad democrática, donde todas las personas merecen la misma consideración y respeto en cuanto seres humanos. Es a partir precisamente del artículo 13, en concordancia con los artículos 1, 2, 11 y 85 de la Constitución que la jurisprudencia constitucional ha reconocido desde un principio el derecho fundamental al mínimo vital, el cual adquiere especial relevancia en el contexto de la intervención del Estado en la economía, en virtud del artículo 334 Superior...".</p> <p>Complementario a esto, vale la pena reseñar que este mismo órgano superior en materia constitucional, estableció que el Estado debe implementar las acciones necesarias para garantizar la igualdad de quienes aparecen en estado de debilidad manifiesta, aun cuando estas originen una desigualdad formal mínima, siempre que como resultado se obtenga una igualdad sustancial, como es el caso de los adultos mayores. Al respecto conviene citar el siguiente contenido de la Sentencia No. T-540 del 18 de julio de 2012:</p> <p>"(...) Los adultos mayores necesitan una protección preferente en vista de las especiales condiciones en que se encuentran y es por ello que el Estado tiene el deber de garantizar[les] los servicios de seguridad social integral...".</p> <p>En similar sentido, mediante Sentencia No. T-495 del 16 de junio de 2010, la honorable Corte Constitucional establece:</p> <p>"... A manera de conclusión tenemos que los adultos mayores y los niños pertenecen al grupo de sujetos de especial protección constitucional y sus derechos deben ser protegidos de manera reforzada por el Estado, porque su situación de debilidad manifiesta los ubica en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población...".</p>



<p>De todo lo anterior se concluye que la Carta Política de 1991 es clara en establecer como fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes formulados en la Constitución y que los derechos de contenido social se caracterizan por ser progresivos. De tal manera que la búsqueda del interés general y la protección de las personas menos favorecidas, no se logra precisamente equilibrando las cargas frente a situaciones que no pueden ser juzgadas como similares.</p> <p>Por tanto, no es justo ni legítimo que trabajadores que durante más de dos décadas de trabajo constante, quienes cotizaron al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones, y lograron acceder a la pensión (representando desgraciadamente una proporción muy pequeña de la población), tengan que acarrear con la carga impositiva directa a su ingreso vital, afectando con esto su calidad de vida. Situación que resulta más gravosa si se tiene en cuenta que el jubilado se expone a una prestación de los servicios de salud de baja calidad, paga las cuotas moderadoras, clasificadas según su estrato y, adicionalmente, diversos medicamentos formulados no incluidos en el Plan Obligatorio De Salud (POS).</p> <p><b>3. Consideraciones sobre el Impacto Fiscal y la Priorización Financiera</b></p> <p>Esta iniciativa que hoy nuevamente ponemos a consideración del legislativo, reiteramos, es un acto de elemental justicia con los pensionados, ya que reducir al 4% el monto del aporte que los pensionados sufragan al Sistema General de Seguridad Social en Salud, resulta siendo una contribución tendiente al respeto de los principios de igualdad, solidaridad, equidad y justicia, en la medida en que es similar al porcentaje que pagan los trabajadores activos en vigencia de la relación laboral (el 8% restante es asumido por el empleador).</p> <p>Ahora bien, no se pueden obviar otros aspectos de injusticia en las contribuciones de diversos agentes económicos involucrados en el Sistema General de Seguridad Social. Al respecto solo baste reseñar lo dicho por la CGT en el citado estudio, donde se arguye que:</p> <p>"(...) El marco normativo vigente sobre la materia contiene una latente discriminación frente al gremio de los pensionados, los cuales fueron ignorados y/o marginados tanto en el artículo 25 de la Ley 1607 de 2012 como en el 7 del Decreto 1828 de 2013, que exoneran del pago de aportes para el Sistema General de Seguridad Social en Salud a las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios y sujetos pasivos del impuesto sobre la renta para la equidad CREE y a las personas naturales empleadoras de al menos dos (2) trabajadores, por sus empleados que devenguen, individualmente considerados, menos de diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes, dejando por fuera de ese beneficio a los pensionados. Esta segregación, conlleva a que estas personas pensionadas se vean en penosas situaciones económicas para cubrir los costos que se generan dentro del referido Sistema."</p>	<p>Esto nos lleva irremediamente al campo del debate sobre el cobro de los tributos, el uso y la priorización que se hace del gasto público.</p> <p>La cita anterior describe el arbitrario sesgo que se tiene en materia fiscal en Colombia. Mientras la reforma tributaria de 2012 (Ley 1607 de 2012) logró reducir los tributos a cargo de las empresas: renta y complementarios (del 33% al 25 en la tarifa nominal), las contribuciones parafiscales al SENA (2%), ICBF (3%) y el aporte patronal a la salud (8,5%), con un propósito reiterado de generar mayores condiciones de inversión y trabajo formal; a los trabajadores y pensionados les dejaron incólumes sus tributos vinculados a la nómina, y de hecho endurecieron los tributos gravando la capacidad de compra con impuestos indirectos mayores como el IVA y el impuesto al consumo.</p> <p>A lo anterior se han ventilado propuestas enmarcadas en las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que profundizarían este sesgo proinversión y antiderechos, pues se pretenden realizar reformas paramétricas como aumentar la edad de jubilación para equiparar a hombres y mujeres, permitir la pensión por debajo del salario mínimo; y además gravar a los pensionados con impuestos directos a la mesada, y suprimir el régimen de prima media (a cargo de Colpensiones) para dar mayores ganancias a los fondos privados de pensiones.</p> <p>Ante tales arremetidas a los derechos fundamentales de la población mayor de Colombia, los pensionados de Colombia han dejado marcada su posición argumentada, atendiendo debates nacionales, realizando marchas, participando en audiencias, eventos públicos y mesas de trabajo con el gobierno nacional<sup>9</sup>. En cada una de estas instancias, la posición de los pensionados y adultos mayores de Colombia es clara: no se avalará la rentabilidad financiera y la confianza inversionista por encima de la defensa del derecho a la pensión, la cual debe ser universal y garantizada por el Estado, permitiendo así un ingreso digno y suficiente para dar calidad de vida en la vejez.</p> <p>En pro de materializar esta posición de defensa de la pensión como derecho universal, vinculado a la condición de ciudadano, se han propuesto diversos mecanismos, que por simple falta de voluntad política no pueden ser llevados a la práctica. Ejemplos de estas propuestas son:</p> <p>i. La eliminación de los denominados beneficios tributarios para grandes empresas. Estos beneficios tributarios fueron caracterizados ampliamente por el Banco Mundial en su publicación del año 2012 "El Gasto Tributario en Colombia", sin embargo, la recomendación de este ente multilateral de suprimir estos beneficios, no ha sido adoptada por el gobierno</p> <p><sup>9</sup> Ejemplo de esto fue la marcha por la dignidad de los pensionados de Colombia, que tuvo como punto de partida la ciudad de Cali el pasado 8 de junio y que arribó en Bogotá el 18 del mismo mes. Mayores detalles, véase: <a href="http://alianzanasocialdepensionados.com/">http://alianzanasocialdepensionados.com/</a> (revisado por última vez: 17 de julio de 2015).</p>
<p>nacional, y de acuerdo con cálculos del propio Ministerio de hacienda y Crédito Público a 2014 ascendieron a 47,6 billones de pesos<sup>10</sup>.</p> <p>Esto quiere decir que las gabelas en materia tributaria, equivalen a 18,3 veces el costo que sustenta el Ministerio de Hacienda en su concepto negativo al archivado proyecto de Ley 183 de 2014 Cámara (2,6 billones de pesos).</p> <p>ii. Trasladar recursos del sector de seguridad y defensa para priorizar gasto público social. Esta propuesta se ha puesto de manifiesto por parte de congresistas de la oposición en los debates anuales a la Ley de presupuesto, así como en la discusión cuatrienal de la también Ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo. En el caso de la Ley 1753 de 2015 (Ley de Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), se propuso mantener el equivalente real de recursos de la Ley 1450 de 2011, pues se consideró exagerado aumentar en un 54% en términos nominales los recursos asignados a seguridad y defensa (pasando de 59,5 billones para el periodo 2010-2014 a 93,7 billones para el periodo de 2014-2018), máxime cuando estamos en un periodo de construcción de la paz en Colombia. Tal propuesta de reducción iba acompañada de una transferencia equitativa de los recursos liberados (25,1 billones de pesos) a los sectores de educación, salud, empleo, desarrollo rural, reparación a víctimas de la violencia y garantía de los derechos humanos. Esta propuesta no tuvo el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y tampoco de las mayorías parlamentarias afines al gobierno nacional, y por ende fue descartada.</p> <p>El aumento de los recursos asignados para el rubro de seguridad y defensa a precios constantes de 2014, equivaldrían a aproximadamente 9 veces el costo que sustenta el Ministerio de Hacienda en su concepto negativo al archivado proyecto de Ley 183 de 2014 Cámara (2,6 billones de pesos).</p> <p>Como las dos anteriores, las organizaciones de pensionados del país, han sustentado otras tantas propuestas para financiar los faltantes de recursos que provocarían el ajuste normativo de la presente iniciativa legislativa, quedando en evidencia que es simplemente la falta de voluntad política y la "sobre-representación" de los intereses de unos cuantos agentes con capacidad económica, los que repercuten en la pérdida constante y progresiva de bienestar de la población mayor y ciudadanía general de Colombia. Por tanto, los objetivos y fines de este proyecto, deben ir en coherencia con el carácter democrático del Estado Social de Derecho de que trata la carta magna de 1991, siendo el congreso de la República el órgano soberano para representar al pueblo y cumplir los fines que la Constitución y la Ley imponen.</p> <p><b>4. Principios De Equidad Y Progresividad En Materia Tributaria</b></p> <p><sup>10</sup> Mayores detalles véase: <a href="http://www.eltiempo.com/economia/sectores/exenciones-de-impuestos-le-costaron-al-estado-colombiano-47-billones/15995317">http://www.eltiempo.com/economia/sectores/exenciones-de-impuestos-le-costaron-al-estado-colombiano-47-billones/15995317</a> (revisado por última vez: 17 de julio de 2015).</p>	<p>En materia tributaria, los particulares en la calidad de contribuyentes y o deudores tributarios, existe una obligación que no debe ser ajena a la capacidad contributiva de los mismos, es decir que se debe considerar las circunstancias económicas y sociales de los ciudadanos.</p> <p>En el marco de un Estado Social de Derecho, que propende por la justicia social y por ende la sujeción a los principios, deberes y derechos constitucionales, la Corte Constitucional ha desarrollado los conceptos de los principios de progresividad y equidad tributaria. Específicamente a nivel tributario, donde sugieren la necesidad de tener en cuenta la capacidad económica de quien se ve afectado.</p> <p>En ese sentido, la igualdad, la equidad y la justicia social en un Estado, debe ser una realidad: sin embargo, la sujeción a estos principios no es sencilla de garantizar y su cualificación debe ser medida frente a la cantidad de políticas públicas y programas que limitan los criterios y la imposición tributaria por parte del Estado que pueden ser demasiado gravosas para los contribuyentes. Buscar reducir los aportes beneficiando a los sectores más vulnerables y equilibrar la pérdida del valor adquisitivo de la mesada pensional y garantizar el MÍNIMO VITAL, es dar cumplimiento al artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.</p> <p>La jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado han aceptado que las contribuciones parafiscales deben ser asumidas por todos los beneficiarios en los porcentajes que establece de la ley de tal manera que la diferencia del salario o pensión se evidenciara en el sentido de su proporcionalidad.</p> <p>Sobre ese presupuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil en decisión del 24 de abril de 2007, estableció que el incremento en la cotización al sistema general de seguridad social en salud es de carácter general y por ello debe ser cubierto por todos los afiliados al régimen contributivo del sistema en la forma que determina la ley 100 de 1993. El mayor valor de la cotización que deben pagar los trabajadores independientes y los pensionados está a cargo del afiliado en un 100%, y el incremento del medio punto en la cotización contemplado en el artículo 10 de la ley 1122 de 2007, no sólo está destinado a aquellos grupos de población que están obligados a cotizar al sistema general de pensiones, sino a quienes en calidad de pensionados están obligados a cotizar al sistema general de seguridad en salud.</p> <p>Por otra parte, la Constitución Política en su artículo 363 establece que el sistema tributario "se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad", principios que deben caracterizar el sistema como tal y no todos los impuestos individualmente considerados como por ejemplo el IVA el cual no es equitativo ni progresivo.</p> <p>Sobre estos principios la Corte Constitucional en sentencia C- 100 de 2014 ha manifestado:</p>

<p>"19. Ciertamente, la Carta exige que el sistema sea progresivo, y no que cada uno de los singulares elementos del mismo tenga esa característica. No obstante, de acuerdo con la jurisprudencia, esto no significa que sea inviable controlar la constitucionalidad de un tributo o de alguno de sus elementos particulares a la luz del principio de progresividad, sino que la eventual regresividad de un tributo o de un específico precepto del ordenamiento tributario no debe considerarse por sí misma como una razón suficiente para declararlo inconstitucional. En cada caso, el juicio de progresividad sobre una norma tributaria consiste, no en establecer si individualmente se compadece o no con el principio de progresividad, sino en determinar si el tributo o elemento "podría aportar al sistema una dosis de manifiesta [...] regresividad".</p> <p>En caso de que así sea, el tributo o precepto tributario acarrearía consecuencias para el sistema, que lo harían inconstitucional. Como dijo la Corte en la sentencia C-333 de 1993, al examinar si un tributo resultaba ajustado al principio de progresividad:</p> <p>"[...] Si bien la cualidad sistémica de los principios de equidad, eficiencia y progresividad, no puede ser aprehendida en una revisión de constitucionalidad de una ley singular, ello no quiere decir que su examen no pueda llevarse a cabo frente al contenido concreto de la norma acusada cuando la misma, de conservarse, podría aportar al sistema una dosis de manifiesta inequidad, ineficiencia y regresividad. Finalmente, las leyes singulares son los afluentes normativos del sistema que resulta de su integración y, de otra parte, los principios, como se ha recordado, tienen un cometido esencial de límites que, desprovistos de control constitucional, quedarían inactuados".</p> <p>De esta manera se desprende del precedente del Alto Tribunal que el análisis de la progresividad no es específico por cada elemento tributario sino que parte de la existencia de un sistema tributario. Por lo tanto, la iniciativa legislativa (reducción del 12% al 4%) no modifica la progresividad del sistema de una manera latente.</p> <p>Incluso, manifiesta la Corte como viable que se analice la constitucionalidad de normas específicas en el caso que supongan una manifiesta regresividad. De esta premisa surge la siguiente conclusión: Si el actual aporte de la contribución del 12 % no es progresivo (ya que afecta a todos los pensionados por igual proporción) y fue declarada constitucional en sentencia C- 126 de 2000, menos aún lo será la reducción de la contribución al 4% que busca favorecer un sujeto de especial protección constitucional que es la persona pensionada.</p> <p>"Conforme a lo anterior, la Corte concluye que no viola la igualdad, ni la especial protección a las personas de tercera edad, que la norma acusada establezca que la cotización en salud está integralmente a cargo de los pensionados. Es cierto que, como ya se señaló, el Congreso hubiera podido recurrir a otros mecanismos para financiar el servicio de salud a los jubilados, pero la opción legislativa se encuentra dentro los marcos que la Carta establece para el diseño de la seguridad</p>	<p>social, y en este campo, como en tantos otros, el control constitucional es ante todo un control de límites. La norma acusada será entonces declarada exequible".</p> <p>Teniendo en cuenta lo señalado por la Corte, la presente iniciativa legislativa beneficia a los sectores más vulnerados y/o afectados, se busca dar un equilibrio entre los descuentos parafiscales y la pérdida del valor adquisitivo de la mesada pensional, con el fin de garantizar el mínimo vital de las familias que dependen de este ingreso.</p> <p>Así, el principio de progresividad no se vulnera ya que los aportes realizados por los pensionados al Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS son aportes parafiscales y no afecta el crecimiento económico ni el sistema tributario, por otro parte, es claro que el principio de progresividad afecta a los más pobres porque desestimula la generación de riqueza (Pérdida del valor adquisitivo de la mesada pensional).</p> <p>A su vez, es necesario resaltar, que el principio de progresividad en materia tributaria busca atraer la inversión extranjera y estimular el crecimiento económico, creando beneficios e impuestos llamativos para los extranjeros y generar confianza en el inversionista, es decir, que para el tema de parafiscales no es aplicable el principio de progresividad por cuanto no se está estimulando el crecimiento económico sino se está garantizando un descanso remunerado y digno a un pensionado que trabajó y se esforzó durante años, quien realizó aportes en su momento, para recibir una mesada pensional justa, no obstante no acorde con la realidad económica de este país.</p> <p>En relación con Hacienda Pública, es evidente que el Estado vía impuestos debe estimular la generación de riqueza, sin embargo esta riqueza debe beneficiar a toda la comunidad, y se reitera que los aportes al sistema de salud son parafiscales más no un impuesto, en los cuales no se tiene en cuenta los índices de pobreza y ni de desigualdad. Mejor dicho, con estos aportes no existe un crecimiento económico.</p> <p>Por otra parte, la capacidad económica, se define como la capacidad para adquirir o ser titular de bienes o servicios (Públicos o Privados), esta capacidad puede recibir diferentes nombres como capacidad adquisitiva: este principio en materia tributaria, busca establecer una carga impositiva, acorde con la capacidad económica y contributiva del particular, en concordancia con el principio de Progresividad, que debe proteger la economía nacional y elevar el nivel de vida de la población, por su carácter proteccionista"<sup>8</sup>.</p> <p>Para el caso objeto de estudio, la capacidad contributiva de los pensionados de Colombia es variable, inclusive el Gobierno debe considerar las variables e indicadores, tales como: la población, los ingresos, la realidad socioeconómica entre otras, para poder determinar cuánto debe pagar cada uno.</p>
<p>Igualmente, los principios de equidad y justicia tributaria toma en cuenta el criterio de capacidad horizontal que hace relación a quienes tienen capacidad pagan lo mismo; y el criterio de equidad vertical hace referencia a quien tiene una mayor capacidad de contribución puede pagar más.</p> <p>Finalmente, desde el punto de vista de la equidad tributaria entendida como una manifestación específica del principio general de igualdad que supone la exclusión de tratamientos diferenciados injustificados, es importante decir que el proyecto de ley en cuestión antes que significar una decisión legislativa injustificada constituye una acción afirmativa que busca garantizar los derechos de los pensionados (como sujetos de especial protección) en la medida que permitirá una mayor capacidad adquisitiva de sus mesadas de personas que en la mayoría de los casos se encuentran excluidos del mercado laboral.</p> <p><b>5. Consideraciones Económicas</b></p> <p>En el informe presentado por el Senador Alexander López y otros congresistas frente a las objeciones presidenciales se estableció que en el régimen de prima media existen en la actualidad 1.250.859 de personas que en virtud del proyecto de ley dejarán de ver reducidos sus presupuestos familiares en una cifra del orden de \$ 1.987.104 millones. Dado el crecimiento histórico del recaudo de cotizaciones y disminución de costos, esta cifra quedará compensada en el transcurso de unos pocos meses futuros (menos de 12).</p> <p>Tomando como referencias las cifras publicadas por el Ministerio de Hacienda, en solo dos años el total recaudado por cotizaciones, en parte, debido al esfuerzo realizado para mejorar el recaudo y disminuir la evasión y elusión, pasó de ser \$8,9 billones en 2008 a ser \$10,9 billones en 2010 (en pesos de la época).</p> <p>Este resultado no es una casualidad. El fenómeno del crecimiento de recaudos se comprueba entre los años de 2010 y 2012 al pasar de \$10,9 billones a \$14,7 billones, con un incremento del 35%. Además, el total de afiliados que contribuyeron al Sistema General de Salud experimentó un crecimiento sistemático durante los años 2013 (23 %), 2014 (24.8 %), 2015 (26 %) y 2016 (24.9 % para lo corrido del primer semestre)<sup>11</sup>.</p> <p>A la luz de las cifras publicadas por el Ministerio de Hacienda es evidente que un menor recaudo de aproximadamente el 6% por concepto de una menor cotización de los pensionados autorizada por la ley en curso, se compensaría en el futuro en breve tiempo si la administración continúa mejorando su gestión de eliminar la evasión y elusión de los aportantes forzosos del régimen contributivo: trabajadores activos y patronos.</p> <p><sup>11</sup> Informe De Objeciones Presidenciales Al Proyecto Ley Número 170 De 2016 Senado, 062 De 2015 Cámara, Acumulado Con El Proyecto De Ley Número 008 De 2015 Cámara "por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados", p.22.</p>	<p>Para mayor certeza de la preservación de la estabilidad financiera del SGSSS se tiene en cuenta esta afirmación del Ministerio de Hacienda: "El presupuesto del FOSYGA fue superavitario en los últimos cuatro años, \$2,2 billones en el 2010, \$3,6 billones en 2011, \$3,9 billones en 2012 y \$3 billones en 2013".</p> <p>En ese sentido, resulta oportuno destacar que la reducción que se proyecta en el presente proyecto encuentra pleno sustento en el texto constitucional, en su artículo 334, por cuanto dicha medida se enmarca dentro de la intervención que, de acuerdo con lo dispuesto en el texto constitucional, debe hacer el Estado en la economía.</p> <p>Al tenor de esta disposición, "El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos".</p> <p>Así, la presente iniciativa no impone nuevas cargas al presupuesto nacional, ya que se rige por lo prescrito en el artículo 338 de la Carta, que dispone que se puede fijar legalmente el tope de las tarifas que las autoridades pueden exigir como contribuciones para recuperar los costos de los servicios que les presten a los contribuyentes.</p> <p>Ahora bien, siguiendo con los presupuestos del artículo 334, en su parágrafo se dispone que al interpretar el artículo, "bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva".</p> <p>Bajo ese tenor, la Procuraduría General de la Nación en concepto No. 6380 sobre su intervención ante la Corte Constitucional señaló que "del artículo 334 puede inferirse que el acento constitucional de <u>la sostenibilidad fiscal como criterio constitucional</u>, no es el de una herramienta para impedir la materialización del Estado Social de Derecho, sino que por el contrario debe asumirse como un mandato de colaboración armónica entre las ramas del poder público para alcanzar progresivamente su materialización; más aún, la sostenibilidad fiscal no debe ser entendida como un principio hábil para restringir el alcance o protección efectiva de los derechos fundamentales, sino más bien, como un imperativo de búsqueda de alternativas para su efectiva concreción". (p.18)</p> <p>Justamente, el marco constitucional impide que se aduzca la sostenibilidad fiscal como un medio para evitar la progresividad del Estado Social de Derecho o para impedir la materialización de los derechos fundamentales; busca introducir una progresividad y promover conquistas sociales que materialicen el Estado Social de Derecho, ampliando el radio de efectividad de los derechos fundamentales.</p>

<p>Así mismo, la Procuraduría enfatizó que, "la sostenibilidad fiscal no puede ser vista como un criterio que impida la materialización progresiva del Estado Social de Derecho y la aplicación expansiva de los derechos fundamentales, debe concluirse que su ámbito se dirige, en forma principal a conminar a los poderes públicos a desplegar su acción en el marco del principio de colaboración armónica para lograr dichos fines, y no a inviabilizar las políticas sociales". (p.19)</p> <p>De esa forma, el SGSSS contributivo está financiado por los aportes que los afiliados hacen al FOSYGA y que ahora recaudará la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), cuyo objetivo es el de garantizar el adecuado flujo de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) e implementar los respectivos controles. Estos aportes reúnen todas las características de los recursos parafiscales que no forman parte del presupuesto nacional y sobre los cuales no es posible predicar la "Regla Fiscal" al tenor de lo dispuesto en la ley 1473 de 2011, artículo 2.</p> <p>En la Sentencia C-040 del 11 de febrero de 1993, la Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad de la ley 40 de 1990, distingue entre los impuestos y las contribuciones fiscales y al respecto afirma: "Las contribuciones parafiscales se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos, dado que de una parte son fruto de la soberanía fiscal del Estado, son obligatorias, no guardan relación directa ni inmediata con el beneficio otorgado al contribuyente. Pero, de otro lado, se cobran solo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad. (...) Las contribuciones parafiscales se diferencian de los impuestos en la medida en que implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas; no entran a engrosar el erario público; carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos respecto del sujeto obligado a pagar el tributo y especialmente, porque tienen una determinada afectación".</p> <p>Aunque las cotizaciones por su obligatoriedad y naturaleza forman parte de los tributos, junto con los Impuestos y Contribuciones, el legislador ha contemplado una categoría de incierta filiación jurídica denominada "exacciones parafiscales" porque no cumple con las exigencias propias del establecimiento de los tributos y tienen un régimen presupuestario distinto.</p> <p>Para terminar, es preciso hacer alusión a la supuesta infracción del principio de sostenibilidad fiscal. En efecto, el Acto legislativo 03 de 2011 precisó que la labor de intervención del Estado en la economía debe ser realizada atendiendo el principio de sostenibilidad fiscal. El propósito de esta reforma, según fue establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C-288 de 2012, consistía en introducir un criterio de razonabilidad económica a las medidas adoptadas por las autoridades públicas que pudieran tener repercusiones fiscales. Al respecto, conviene tener en cuenta que el objetivo primordial de esta enmienda constitucional era establecer un criterio de restricción a las decisiones judiciales.</p>	<p>De ahí que el Acto Legislativo en cuestión haya creado el incidente de impacto fiscal, en virtud del cual los ministerios del Gobierno nacional y el Ministerio Público se encuentran autorizados a solicitar a jueces y a tribunales, que reconsideren las decisiones judiciales que puedan ser contrarias a este postulado. Dicha aclaración es importante por cuanto deja ver que la carga que establece esta reforma constitucional resulta más fuerte en el caso de las actuaciones judiciales que en las que son emprendidas por el Congreso de la República.</p> <p>Sin embargo, el principio de la sostenibilidad fiscal, tal como lo señala la versión actual del artículo 334 superior, resulta vinculante para todas las autoridades públicas. Ello no quiere decir, naturalmente, que cualquier determinación que vaya a ser adoptada por el Estado se encuentre sometida a una lógica incondicional economicista que anule los derechos de los ciudadanos ni los compromisos sociales que resultan exigibles a las autoridades en virtud de la cláusula del Estado Social de Derecho. Pues, tal como lo dispone el propio Acto Legislativo en cuestión, "Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva".</p> <p>Esta observación es pertinente en la medida en que, según se ha establecido en este documento, la reducción de la cotización que habrá de favorecer a todos los pensionados a la realización de su derecho fundamental al mínimo vital. En ese sentido, la constitucionalidad del proyecto de ley no puede ser tenida en cuenta suponiendo que se trata de una reforma legal que únicamente genera un impacto negativo en las finanzas públicas y que, por lo tanto, se encuentra desprovista de alguna justificación que encuentre asidero en el texto constitucional.</p> <p>Por el contrario, la medida busca salvaguardar los derechos de un grupo específico de la población que merece especial protección debido a (i) su avanzada edad y a (ii) sus limitados ingresos económicos. De tal suerte, el ejercicio de ponderación que se debe hacer en esta oportunidad ha de tener en cuenta que los destinatarios de la medida no son ciudadanos ordinarios que puedan soportar las cargas tributarias del mismo modo que las demás personas, se trata de personas con recursos muy restringidos, con una salud usualmente deteriorada -lo que les impone el deber de pagar copagos y cuotas moderadoras- y que en muchas ocasiones colaboran con la manutención de hogares que dependen de estos ingresos, además que el incremento de su pensión se fije por el IPC en desventaja de los trabajadores quienes obtienen un mayor porcentaje.</p> <p>Así, partiendo de la aplicación del principio de solidaridad y de la protección a la dignidad humana (arts. 1 y 13 superiores), el ordenamiento jurídico le reconoce una protección especial a los ancianos en situación de pobreza extrema, a la hora de proteger sus derechos individuales, lo cual se ve reflejado en disposiciones de rango constitucional, de derecho internacional y en el orden legal.</p>
<p>Conforme a lo anterior, la reducción dispuesta en el presente proyecto de ley exige a las instituciones que administran los recursos del sistema de seguridad social realizar una administración eficiente y competente de estos dineros a fin de que las cargas económicas que soportan quienes tienen menores ingresos resulten más llevaderas y, por lo tanto, puedan atender de mejor manera sus necesidades básicas.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>ALEXANDER LÓPEZ MAYA SENADOR DE LA REPÚBLICA</p>	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 09 de Agosto de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.136/21 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE REDUCE LA COTIZACIÓN MENSUAL AL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO DE SALUD DE LOS PENSIONADOS", me permito remitir 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 ALEXANDER LÓPEZ MAYA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>SÉPTIMA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 09 DE 2021</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>SÉPTIMA</b> Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</b></p> <p><b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 137 DE 2021 SENADO**

*por medio del cual se otorga la libertad a mujeres en detención preventiva relacionadas con delitos de drogas y se establecen otras disposiciones.*

**PROYECTO DE LEY \_\_\_ DE 2021 CÁMARA**

**“Por medio del cual se otorga la libertad a mujeres en detención preventiva relacionadas con delitos de drogas y se establecen otras disposiciones”**

**El Congreso de la República de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** Conceder la libertad a mujeres gestantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo en detención preventiva sindicadas por delitos establecidos en los artículos 375 y 376 del Código Penal Ley 599 de 2000 y establecer acciones afirmativas en política criminal y penitenciaria sin perjuicio de lo establecido en la Ley 750 de 2002, en el numeral 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004 y demás normas concordantes que le sean aplicables.

**Parágrafo.** En un periodo no mayor a tres (3) meses de entrada en vigencia de la presente Ley el Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento para hacer efectiva la libertad de las mujeres de las que habla el presente artículo.

**Artículo 2. Alcance.** Mujeres gestantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo sindicadas por los delitos establecidos en los artículos 375 y 376 del Código Penal Ley 599 de 2000, que demuestren por cualquier medio de prueba que la presunta comisión del delito estuvo asociada a condiciones de marginalidad, escasas o nulas oportunidades de ingreso al mundo laboral y con necesidades económicas apremiantes.

**Artículo 3. ADICIÓNENSE** un parágrafo al artículo 68A de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 32 de la Ley 1709 de 2014, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 68A. EXCLUSIÓN DE LOS BENEFICIOS Y SUBROGADOS PENALES.

PARÁGRAFO 3º. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará respecto de las mujeres gestantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo condenadas por delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones.

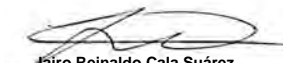
**Artículo 4.** El Ministerio del Trabajo, junto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñará e implementará en el término de seis (6) meses una política de reinserción laboral efectiva para las mujeres sindicadas de delitos de drogas que recuperen su libertad objeto de la presente ley y sus familias.

**Artículo 5.** El Consejo Nacional de Estupefacientes, el Consejo Superior de Política Criminal y la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia presentaran un informe anual al Congreso de la República sobre la situación de las mujeres

condenadas por delitos de drogas en Colombia, el impacto de las medidas privativas de la libertad en sus familias y las oportunidades educativas y laborales otorgadas a las mujeres que ya salieron de las cárceles para la discusión y formulación de la política de drogas en Colombia.

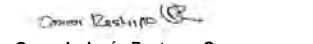
**Artículo 6.** El Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia producirá boletines periódicos con indicadores claves tales como personas detenidas, indiciadas, imputadas, absueltas, condenadas y sancionadas por delitos de drogas, desagregando dicha información por sexo e identidad de género, situación jurídica, pertinencia étnica, edad, delito, nivel educativo, estado civil y personas a cargo.

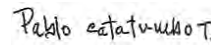
**Artículo 7. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley entra a regir a partir del día siguiente de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


  
**Jairo Reinaldo Cala Suárez**  
Representante a la Cámara por Santander  
Partido COMUNES

  
**Carlos Alberto Carreño Marín**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido COMUNES


  
**Luis Alberto Albán Urbano**  
Representante a la Cámara por Valle  
Partido COMUNES

  
**Omar de Jesús Restrepo Correa**  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Partido COMUNES

  
**Pablo Catatumbo**  
Senador de la República  
Partido COMUNES

  
**Criselda Lobo**  
Senadora de la República  
Partido COMUNES

  
**Iván Marulanda Gómez**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde

  
**Julián Gallo Cubillos**  
Senador de la República  
Partido COMUNES

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**A. Objeto y finalidad del proyecto de ley**

Como bien se señala por Dejusticia, “La libertad es uno de los derechos más importantes para el ser humano. Por ello, el poder que tienen los Estados de privar a las personas de este derecho debe ejercerse de manera proporcional y solo como último recurso, una vez que otros han sido probados y han fallado”<sup>1</sup>. Bajo este entendido, asegurar el equilibrio entre el deber del Estado de garantizar la seguridad y sancionar, por una parte, y la obligación de respetar los principios básicos del derecho penal, así como los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, por el otro, resulta esencial en cualquier estado social de derecho.

Partir de estas premisas resulta clave al momento de abordar los impactos que ha dejado la “guerra contra las drogas” adelantada desde mediados de la década de 1980 principalmente en el hemisferio occidental, dado que esta ha incidido en una distorsión del sistema penal producto de una escalada punitiva que ha privilegiado penas privativas de la libertad altas y desproporcionadas para sancionar toda clase de conductas relacionadas con drogas, tales como la siembra, la posesión e incluso el consumo.

En este orden de ideas, el objeto y la finalidad del presente proyecto de ley se asocia principalmente con la búsqueda de visibilizar los enormes costos y las consecuencias adversas que la privación de la libertad ha acarreado de manera diferencial y acentuada en grupos poblacionales específicos, como es el caso de las mujeres indígenas, negras, jóvenes, campesinas y pobres; entender el fenómeno de las drogas en su dimensión humana; superar la lectura punitiva y fortalecer el principio de privación de la libertad como *ultima ratio*, y diseñar estrategias para minimizar las afectaciones diferenciales a las mujeres gestantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo.

**B. Justificación**

Existe una tendencia a maximizar el uso del derecho penal y con esta la privación de la libertad para atender los distintos problemas sociales que enfrentan nuestras sociedades. Esta tendencia, necesariamente ha tenido como correlato un incremento sistemático de las penas, con la pretensión de que este sea suficiente para persuadir a los infractores y al tiempo emitir un mensaje de compromiso con la seguridad pública. Así, se ha visto vulnerado el principio que reza que la privación de la libertad solo procede como *última ratio*.

En gran parte del continente americano, especialmente en Colombia, el derecho penal se ha vuelto sinónimo de encarcelamiento, pues la mayoría de las conductas terminan siendo sancionadas mediante privación de la libertad. Así, la amenaza de

la cárcel se ha presentado como la solución a la inseguridad y la violencia, a tal punto en países como el nuestro se han implementado regímenes de excepción constitucional y un visible incremento en años de las penas de diversos delitos, pero particularmente en aquellos casos de los delitos de drogas.

Debe destacarse que de acuerdo a los estudios del World Prison Brief, en América Latina la población carcelaria crece seis veces más rápido que la población general. Para el caso de Colombia, la tasa de encarcelamiento ha tenido un crecimiento constante desde mediados de la década de 1990, presentando un crecimiento del 74 desde 1972. Resulta central precisar que si bien América Latina y Colombia en particular, es un país de producción y tránsito de cultivos declarados de uso ilícito y sus derivados, “el aumento de la población carcelaria no es una realidad ni una consecuencia inevitable, ni tampoco una política racional y necesaria para enfrentar el desafío de una criminalidad creciente”<sup>2</sup>, en tanto el uso del derecho penal y la privación de la libertad son producto de decisiones deliberadas para enfrentar problemáticas y conflictividades sociales. “Conforme a la evidencia, la política de encarcelamiento no solo no es necesaria para combatir la criminalidad, sino que es contraproducente bajo las circunstancias actuales de los sistemas penitenciarios de la región”<sup>3</sup> y de Colombia, particularmente.

Resulta de especial importancia para el objeto de este proyecto de ley resaltar que el uso excesivo de las detenciones preventivas, la cual es obligatoria en algunos países para delitos de drogas como México, en Colombia tiende a aplicarse de forma extendida para los delitos de drogas, siguiendo entonces también un crecimiento constante en los últimos años. Tal como lo informa el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), de 6.949 mujeres privadas de la libertad, 2.158 se encuentran sindicadas, de las cuales por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes se encuentran 920, representando entonces el 42,63% de las mujeres sindicadas con detención preventiva.

Es posible afirmar que la política de “guerra contra las drogas” ha fracasado, dado que se ha concentrado en criminalizar, penalizar y encarcelar a los eslabones más débiles del mercado de las drogas, hombres y mujeres que regularmente entran a participar en el mercado de drogas producto de sus condiciones de pobreza y la ausencia de oportunidades educativas y laborales. Estas personas suelen tener una participación marginal en el negocio dado que no tienen los conocimientos directos sobre el funcionamiento de las redes de tráfico y microtráfico. En razón a ello son fácilmente reemplazables, razón por la cual la privación de su libertad no ha contribuido a solucionar el problema de las drogas ilícitas.

Ahora, si bien es posible afirmar que la población femenina privada de la libertad representa un porcentaje bajo en relación a la generalidad de la población carcelaria, en el continente americano ese porcentaje es superior al promedio

<sup>1</sup> Chaparro Hernández, Sergio y Pérez Correa, Catalina. *Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Bogotá. 2017. P. 11

<sup>2</sup> *Ibid.*; 23

<sup>3</sup> *Ibid.*; 24



mundial y su crecimiento superior al encarcelamiento de la población masculina, lo cual indica que la presión punitiva sobre las mujeres ha sido reforzada y avanzado de manera más veloz.

Cabe anotar que el encarcelamiento puede implicar, principalmente para las familias de bajos recursos, una mayor vulnerabilidad económica y una segura estigmatización que puede repercutir en la disolución de los núcleos familiares y la continuación de un círculo vicioso producto del rechazo social y acentuación de la vulnerabilidad económica en caso de depender de la mujer privada de la libertad que puede expulsar a estas personas a recurrir a delitos de drogas dada la ausencia de oportunidades educativas y laborales.

**Tabla 1**  
**Indicadores sobre encarcelamiento femenino**

	Población total de mujeres en prisión	Aumento de la tasa de encarcelamiento por cada 100.000 mujeres - ICPS	Aumento de la tasa de encarcelamiento por cada 100.000 habitantes general - ICPS	Aumento porcentual tasa de encarcelamiento mujeres	</>	Aumento porcentual tasa de encarcelamiento general
<b>Colombia<sup>4</sup></b>	6.891 (2021)	5,6 – 8,2 (2010 – 2015)	25,9 – 42,7 (2010 – 2015)	7,1%	<	24,5%

Bajo este panorama, "cada vez más mujeres son encarceladas por participar como eslabones débiles en los mercados de droga"<sup>5</sup>, tendiendo en su mayoría a ser mujeres pobres que tienen a su cargo personas dependientes de su cuidado.

En Colombia, desde 1991, el número de mujeres encarceladas se ha multiplicado 5.5 veces y, de ese porcentaje, casi 5 de cada diez mujeres están en prisión por delitos relacionados con drogas. De ellas, el 93% son madres y el 52% son madres cabeza de hogar. Con el fin de encontrar medios y recursos para cuidar y proveer a las personas a su cargo, estas mujeres se insertan en el mercado de drogas realizando tareas de bajo rango y alto riesgo que no las enriquecen, pero sí les dan lo necesario para satisfacer las necesidades diarias<sup>6</sup>.

Estando las cosas así, debe reconocerse que producto de la diferencia en el relacionamiento con los delitos de drogas entre hombres y mujeres, cuando estas son privadas de la libertad arrastran una serie de cargas y desigualdades que impactan de manera desproporcionada sus vidas y las de sus familias. Esto es así por una realidad inobjetable que nos remite a la asignación de roles y tareas específicas en el marco de sociedades como la nuestra, donde pese a transformaciones paulatinas, se sigue reproduciendo la noción que relega a las mujeres al espacio privado del hogar y las tareas que de este se derivan.

<sup>4</sup> <https://www.prisonstudies.org/country/colombia> Recuperado el 26 de mayo de 2021

<sup>5</sup> Uprimny, Rodrigo Et Al. *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento*. Ediciones Antropos Ltda. Bogotá 2016; 8

<sup>6</sup> *Ibid.*; 8

Así, necesariamente los impactos desproporcionados de la cárcel sobre las mujeres responden a los roles, tareas y posiciones sociales también diferenciales en el mercado de drogas. Estas mujeres entonces mayoritariamente son pobres cabeza de hogar que se ven conminadas a entrar en el mercado de drogas producto del rol de cuidado de sus hijos, padres o hermanos (entre 2010 y 2014, el 93,4% tenían hijos); han tenido escasas o nulas oportunidades para ingresar al mundo laboral (74% de las internas a 2016 habían concluido bachillerato); y se encuentran en condiciones económicas apremiantes que acentúan su vulnerabilidad (el 52,8% no contaban con un compañero/a del núcleo familiar que les ayude con sus hijos). "Estos elementos que ubican a las mujeres involucradas con delitos de drogas en una situación social de alta vulnerabilidad son los que, justamente, hacen que la cárcel se convierta en un escenario con impactos desproporcionados sobre la vida de las mujeres"<sup>7</sup>. Se resalta que este panorama tiende a ser más complejo para las mujeres rurales, en tanto sufren de una doble discriminación, primero, por ser campesinas y segundo por ser mujeres. Muchas de ellas, víctimas del conflicto armado, en muchas regiones apartadas del país terminan vinculándose a las plantaciones de hoja de coca, marihuana y amapola, viéndose por esa vía también apartadas de la oferta social dada por el Estado.

**C. Marco normativo**

Partimos de la constatación ya hace muchos años establecida por la Honorable Corte Constitucional mediante las Sentencias T-163 de 1998 y T-816 de 2016: en las cárceles de Colombia prima un estado de cosas inconstitucional producto del hacinamiento y las condiciones indignas de reclusión a las cuales injustificadamente están sometidos los reclusos, hombres y mujeres. "Si hay un lugar donde la vigencia de los derechos y la Constitución queda exceptuada es precisamente en las cárceles"<sup>8</sup>.

En adición, considero central valorar esta situación a la luz de las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para mujeres delincuentes más conocidas como las *Reglas de Bangkok*, las cuales son el primer instrumento para visibilizar a los hijos e hijas de las personas encarceladas y analizar el impacto de las medidas privativas en ellos y ellas.

También debe tenerse presente la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, esto, sobre la base de que la detención preventiva de mujeres gestantes, cuidadoras y proveedoras por delitos de drogas son desproporcionadas y acarrearán, tal como se señaló en líneas superiores, una serie de impactos desproporcionados derivados del rol social asignado a la mujer, que en concurrencia con ausencia de oportunidades en el mundo laboral y la vulnerabilidad económica, las expone de manera diferencial al mercado de drogas,

<sup>7</sup> *Ibid.*; 23

<sup>8</sup> *Ibid.*; 33

viéndose esta realidad reforzada y reproducida en caso de ser privadas de la libertad.

Así mismo, opera en esta materia la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, en particular, lo atinente a la violencia que la detención preventiva puede ocasionar en el plano psicológicos las mujeres, dado que como lo he advertido, al ser la cuidadora y proveedora de sus familias.

En consonancia, resulta de primer orden destacar que a partir de la Sentencia T-815 de 2013, la Honorable Corte Constitucional estableció que las mujeres son sujetos de especial protección constitucional dentro del sistema carcelario, reconociendo especialmente que "la cárcel no está pensada ni construida para atender las necesidades específicas de las mujeres"<sup>9</sup>, lo cual tiene impactos negativos sobre sus vidas y la de las personas a su cargo, tema no menor dada la "feminización de los delitos de drogas".

<sup>9</sup> *Ibid.*; 43

**ARTICULADO**

**PROYECTO DE LEY \_\_\_ DE 2021 CÁMARA**

**"Por medio del cual se otorga la libertad a mujeres en detención preventiva relacionadas con delitos de drogas y se establecen otras disposiciones"**

**El Congreso de la República de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** Conceder la libertad a mujeres gestantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo en detención preventiva sindicadas por delitos establecidos en los artículos 375 y 376 del Código Penal Ley 599 de 2000 y establecer acciones afirmativas en política criminal y penitenciaria sin perjuicio de lo establecido en la Ley 750 de 2002, en el numeral 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004 y demás normas concordantes que le sean aplicables.

**Parágrafo.** En un periodo no mayor a tres (3) meses de entrada en vigencia de la presente Ley el Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento para hacer efectiva la libertad de las mujeres de las que habla el presente artículo.

**Artículo 2. Alcance.** Mujeres gestantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo sindicadas por los delitos establecidos en los artículos 375 y 376 del Código Penal Ley 599 de 2000, que demuestren por cualquier medio de prueba que la presunta comisión del delito estuvo asociada a condiciones de marginalidad, escasas o nulas oportunidades de ingreso al mundo laboral y con necesidades económicas apremiantes.

**Artículo 3. ADICIONESE** un parágrafo al artículo 68A de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 32 de la Ley 1709 de 2014, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 68A. EXCLUSIÓN DE LOS BENEFICIOS Y SUBROGADOS PENALES.

PARÁGRAFO 3º. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará respecto de las mujeres gestantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo condenadas por delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones.

**Artículo 4.** El Ministerio del Trabajo, junto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñará e implementará en el término de seis (6) meses una política de reinserción laboral efectiva para las mujeres sindicadas de delitos de drogas que recuperen su libertad objeto de la presente ley y sus familias.

<p><b>Artículo 5.</b> El Consejo Nacional de Estupefacientes, el Consejo Superior de Política Criminal y la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia presentaran un informe anual al Congreso de la República sobre la situación de las mujeres condenadas por delitos de drogas en Colombia, el impacto de las medidas privativas de la libertad en sus familias y las oportunidades educativas y laborales otorgadas a las mujeres que ya salieron de las cárceles para la discusión y formulación de la política de drogas en Colombia.</p> <p><b>Artículo 6.</b> El Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia producirá boletines periódicos con indicadores claves tales como personas detenidas, indiciadas, imputadas, absueltas, condenadas y sancionadas por delitos de drogas, desagregando dicha información por sexo e identidad de género, situación jurídica, pertinencia étnica, edad, delito, nivel educativo, estado civil y personas a cargo.</p> <p><b>Artículo 7. Vigencia y derogatorias.</b> La presente Ley entra a regir a partir del día siguiente de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>  <b>Jairo Reinaldo Cala Suárez</b>  Representante a la Cámara por Santander  Partido COMUNES</p> <p>  <b>Carlos Alberto Carreño Marín</b>  Representante a la Cámara por Bogotá  Partido COMUNES</p> <p>  <b>Luis Alberto Albán Urbano</b>  Representante a la Cámara por Valle  Partido COMUNES</p> <p>  <b>Omar de Jesús Restrepo Correa</b>  Representante a la Cámara por Antioquia  Partido COMUNES</p> <p>  <b>Pablo Catatumbo</b>  Senador de la República  Partido COMUNES</p> <p>  <b>Criselda Lobo</b>  Senadora de la República  Partido COMUNES</p> <p>  <b>Iván Marulanda Gómez</b>  Senador de la República  Partido Alianza Verde</p> <p>  <b>Julián Gallo Cubillos</b>  Senador de la República  Partido COMUNES</p>	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 09 de Agosto de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.137/21 Senado <b>“POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA LA LIBERTAD A MUJERES EN DETENCIÓN PREVENTIVA RELACIONADAS CON DELITOS DE DROGAS Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES”</b>, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA, SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA, IVÁN MARULANDA GÓMEZ, JULIÁN GALLO CUBILLOS; y los Honorables Representantes JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ, CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN, LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO, OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA. 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.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b>  Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 09 DE 2021</b></p> <p>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.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</b></p> <p><b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>
--	--

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2021 SENADO**

*por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de la “Batalla de San Juanito”, se rinde público homenaje a la mujer vallecaucana en memoria de la heroína María Antonia Ruiz y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY ____.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>“POR MEDIO DEL CUAL LA NACIÓN SE VINCULA A LA CONMEMORACIÓN DE LA “BATALLA DE SAN JUANITO”, SE RINDE PÚBLICO HOMENAJE A LA MUJER VALLECAUCANA EN MEMORIA DE LA HEROÍNA MARÍA ANTONIA RUIZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EI CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto vincular a la nación en la conmemoración de la “Batalla de San Juanito”, librada el 28 de septiembre de 1819, en inmediaciones del actual municipio de Guadalajara de Buga, y que permitió la consolidación de la independencia en lo que es hoy el Valle del Cauca, después de la Batalla de Boyacá, y en la que se resalta el levantamiento popular de gran parte de los poblados que conformaban esta patriótica región, y rendir público homenaje a las mujeres vallecaucanas en especial a la heroína de la campaña libertadora María Antonia Ruiz.</p> <p><b>Artículo 2°. Declaratoria.</b> Vincúlese a la nación en la conmemoración, exaltación y reconocimiento de la “Batalla de San Juanito” y declárese el 28 de septiembre de cada año como el día nacional de esta histórica batalla y reconocer la presencia de la mujer en la gesta libertaria encarnada en la figura de la heroína María Antonia Ruiz, en honor a la victoria lograda en la “Batalla de San Juanito” en contra del ejército Realista.</p> <p><b>Artículo 3°. Autorización.</b> Autorícese al Gobierno nacional por intermedio del Ministerio de Cultura, destinar los recursos necesarios dentro del Presupuesto General de la Nación, para el desarrollo de las siguientes obras en conmemoración de la batalla de San Juanito:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño y construcción del monumento en homenaje a la Batalla de San Juanito, en la que se reconozca la importante participación de la heroína María Antonia Ruiz, el cual será ubicado en un lugar emblemático de la ciudad de Guadalajara de Buga.</li> <li>- Diseño y construcción de un programa integral para la adquisición conservación y renovación de los lugares históricos de la batalla de San Juanito.</li> <li>- Inversión para aumentar la dotación y fortalecer el archivo histórico y museo de la Academia de Historia Leonardo Tascón.</li> </ul>
--

- Autorizar el diseño y construcción de un monumento en la ciudad de Tuluá, resaltando la figura de María Antonia Ruiz por el fuerte vínculo existente entre esta ciudad y la heroína.

**Artículo 4°.** El Gobierno nacional, el Congreso de la República y las Fuerzas Armadas rendirán homenaje a todos los caídos en la Batalla de San Juanito, en acto especial y protocolario, el 28 de septiembre de cada año en el municipio de Guadalajara de Buga. Evento que contará con la presencia de altos funcionarios del Gobierno nacional, Congreso de la República y demás autoridades locales y regionales. Llevándose a cabo una parada militar de las Fuerzas Armadas.

**Artículo 5°. Documental.** Encárguese a la Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) la producción y emisión de un documental que reconstruya y resalte la importancia para la gesta libertadora de la Batalla de San Juanito.

**Artículo 6°. Estampilla conmemorativa.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones emitirá estampillas postales conmemorativas de la "Batalla de San Juanito" y de la heroína María Antonia Ruiz.

**Artículo 7°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción.

Atentamente,



John Harold Suárez Vargas  
Senador de la República

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY "POR MEDIO DEL CUAL LA NACIÓN SE VINCULA A LA CONMEMORACIÓN DE LA "BATALLA DE SAN JUANITO", SE RINDE PÚBLICO HOMENAJE A LA MUJER VALLECAUCANA EN MEMORIA DE LA HEROÍNA MARÍA ANTONIA RUIZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."**

El presente proyecto de ley se encuentra dividido de la siguiente manera:

- I. **Objeto.**
- II. **Antecedentes.**
- III. **Breve relato histórico de la Batalla de San Juanito.**
- IV. **Marco normativo.**
- V. **Impacto fiscal.**
- VI. **Conflicto de intereses**

**I. Objeto:**

El presente proyecto de ley tiene por objeto vincular a la nación en la conmemoración de la "Batalla de San Juanito", librada el 28 de septiembre de 1819, en inmediaciones del actual municipio de Guadalajara de Buga, y que permitió la consolidación de la independencia en lo que es hoy el Valle del Cauca, después de la Batalla de Boyacá, y en la que se resalta el levantamiento popular de gran parte de los poblados que conformaban esta patriótica región, y rendir público homenaje a las mujeres vallecaucanas en especial a la heroína de la campaña libertadora María Antonia Ruiz.

**II. Antecedentes:**

Este Proyecto de Ley tiene como origen las facultades constitucionales que tiene el Congreso de la República, la cuales otorga el artículo 150 de la Carta Magna, que reglamenta la función legislativa y faculta al Congreso para presentar iniciativas de la presente naturaleza:

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

*pliego a Rodríguez; me propuse enviarlo con 25 dragones bien montados y escogidos, y ni aún así pudo pasar hasta él. Añada usted a todo esto que la tropa que han batido en el Valle de los enemigos, era toda de la mejor; los que venían por Cartago eran del Batallón de la Victoria, y la que llevaba Rodríguez que montaba 500 hombres era la mayor parte de los mejores hombres de caballería y la Infantería escogida con lo más lúcido de los oficiales, Quiénes puedo asegurar eran los primeros de todo el ejército. - Me hallo, pues, sin la mejor oficialidad y tropa de esta división en el estado al punto que incluyó, para que se persuade la necesidad que tengo de gente, para emprender cualquiera operación en un país en que todos son soldados, y a quienes se han unido las divisiones del ejército de Bolívar, la que cobraba por la plata y la que ha salido al Valle por Cartago... Todo el Valle era patriota y el espionaje era grande"*<sup>2</sup>

**El papel de la Mujer en el movimiento Independentista**

*"Estamos en deuda con las mujeres, no les reconocimos el papel que jugaron en la gesta libertadora, salvo el caso de Policarpa Salavarrieta o Manuela Beltrán, desconocemos el nombre de todas esas heroínas", German Saenz, presidente del Centro de Historia de Sogamoso.*

**María Antonia Ruiz** fue una mujer afro esclavizada, nacida el 24 de junio de 1972. Tuluá es la ciudad que más crédito da como ciudad de nacimiento de la heroína según consta en su partida de bautismo.

*"María Antonia: día del Señor 24 de junio de 1762, con mi licencia puso óleo y crisma el Pbro. Nicolás González a María Antonia, hija natural de Agustina, esclava de don Bernardo de Rivera, de edad de un mes, que en caso de necesidad bautizó el padre Azcárate."*<sup>3,4</sup>

Por otro lado, algunos historiadores señalan a Pescador (Hoy municipio de Bolívar en el Valle del Cauca), como su lugar de nacimiento, entre ellos el escritor y artista Peregrino Rivera Arce (1877-1940), quien en un aparte de su poema "Combate de San Juanito":<sup>5</sup>

"María Antonia Ruiz, la noble anciana,  
Hija del bello pueblo de El Pescador,  
En la margen izquierda del río Cauca,  
A corto andar del fértil Roldanillo,  
Pueblo que cambió su nombre  
Por el de Nuestro libertador"

En la historia de Bolívar, de Héctor Herney Rojas.<sup>6</sup> "Era oriunda del Pescador, Hoy Bolívar y que, sin duda por estar en aquel entonces incorporadas en jurisdicción de Tuluá, se dice y se dirá, que es hija de esa población, pero se afirma que tenía su habitación en el sitio de Plaza Vieja y que de allí salió en unión de muchos vecinos cuando tuvo noticia, de que la

...

15. Decretar Honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria."

**III. Breve relato histórico de la Batalla de San Juanito <sup>1</sup>**

La Batalla en cuestión definió el destino del Valle del Cauca y su separación de la Audiencia de Quito y su anexión a la Nueva Granada, fue una confrontación bélica entre los realistas y los patriotas que tuvo lugar en los campos de una hacienda, con el mismo nombre, en la ciudad de Guadalajara de Buga el 28 de septiembre de 1819. Referirse a este momento histórico, pone en evidencia el esfuerzo de las clases populares en sus procesos organizativos como iniciativas motivadas por la inconformidad ante los hechos que se venían presentando en gran parte de lo que comprendiera el territorio de la Nueva Granada y en particular en el valle del río Cauca.

Procesos organizativos independentistas como este, representa la necesidad de la población de "batallar" y liberarse de la dominación española que desde hacía tiempo venía buscando imponerse nuevamente. Las estrategias de guerra usadas por los patriotas vallecaucanos demostraron su ímpetu, creatividad, ingenio y convicción logrando hacer de su mayor estrategia, el conocimiento del terreno a su favor: terrenos cenagosos, boscosos, con mosquitos y fauna nativa contribuyeron de manera considerable en este enfrentamiento.

Este levantamiento popular del pueblo, de lo que hoy conocemos como el Valle del Cauca; se unieron a la causa independentista comandados por el General Ricaurte y Torrijos al escuchar la feliz victoria de los patriotas en la batalla de Boyacá, soldados de las ciudades de Anserma, Buga, Tuluá, Cali, Cartago, Cerrito, Hato de Lemos (La Unión), Llanogrande (Palмира), Yumbo, La Victoria, Toro, entre otros.

La victoria de los Patriotas a voz de los españoles, según reporte enviado al Mariscal de Campo Don Melchor Aymerich por parte de Sebastián de la Calzada:

*"... Los del Valle se han conmovido del todo modo y tan Generalmente que todos han tomado las armas contra nosotros, y no ha quedado uno que no haya peleado; pues primero han acometido a cerca de 150 hombres nuestros que escapaban de Santa Fe por Cartago, y los han destruido, y después el número de más de 1000 hombres han atacado la división de Rodríguez; que era el que yo había mandado al Valle, y Derrotado sin que haya podido escapar ninguno y quedando el mismo Rodríguez prisionero, cuya misma*

*suerte será tal vez la del comandante Simón, o en caso de haber escapado, habrá sido sólo ayudado eso mucha forquiza, Pues los del Valle como tengo dicho, ocupan todos los caminos, y se representan armados en todas partes, de transporte que para mandar un*

batalla se preparaba en las cercanías de Buga, entre las fuerzas del general español Miguel Rodríguez y el jefe patriota, general Joaquín Ricaurte <sup>6</sup> (Arias Reyes 2003)

Lo único cierto es que a través del tiempo la ciudad de Tuluá la considera como una de sus hijas y figura de la independencia.

El 31 de agosto de 1816 su hijo Pedro José Ruiz quien se encontraba enrolado en las filas revolucionarias fue fusilado en Buga, en compañía del ecuatoriano Carlos Montufar por el tirano Warletta en el proceso de Reconquista. Según relata Jesús Iván Sánchez en su libro 'Tuluá, sus héroes y heroínas en la independencia', en este punto comienza la activa participación de Ruiz en el proceso de emancipación del Valle del Cauca.

Venga la muerte de su hijo llevando a cabo un importante número de destrozos y bajas en las filas realistas. Además fue fundamental en el reclutamiento de los hombres y mujeres que intervendrían en la Batalla de San Juanito en septiembre 28 de 1819<sup>1</sup>.

Su más importante participación en la independencia fue durante la Batalla de San Juanito, en donde se consolidó la libertad de este territorio después de la batalla de Boyacá; existen registros donde se mencionan sus actos, personajes como el General Tomas Cipriano de Mosquera escribió:

*"Los patriotas de Popayán mandaron aviso a Caloto y Buga de las instrucciones que llevaban los realistas. Un grito unánime de guerra se oye en todo el Cauca, y al llegar a Buga, Rodríguez se vio rodeado de más de 1000 hombres, la mayor parte de caballería. Si vio obligado a retirarse al ingenio de azúcar de San Jacinto (Juanito), para fortificarse en la casa principal, mientras recibía algún auxilio o se le reunía Muñoz, que se esperaba del Chocó, Miguel Rodríguez, con sus 200 hombres, fue intimado de rendirse por el general Ricaurte,*

<sup>1</sup> Llano, A. V., Marmolejo Varela, E., Serna, C. X., Peñaranda, F., & Salcedo, J. J. (2019). Simposio Nacional Bicentenario de la Batalla de San Juanito. Universidad del Valle

<sup>2</sup> Sábado, 28 de septiembre, 2019. "Batalla de San Juanito": el hito de independencia del Valle del Cauca. Javier Hernández. RTVC

<sup>3</sup> Guillermo E. Martínez Martínez y Joaquín Paredes Cruz, "Tuluá Historia y Geografía (cali,1946),74

<sup>4</sup> "Partida de Bautismo de Maria Antonia Ruiz" (Tuluá 24 de junio de 1762), Parroquia San Bartolomé, Registros parroquiales, Fondo: Libro Bautismos 1759-1823: Folio 117v.

<sup>5</sup> Peregrino Rivera Arce, "Combate de San Juanito1819. Archivo del Museo Nacional del Colombia

<sup>6</sup> Héctor Heney Arias Reyes. Historia del municipio de Bolívar Valle 1534-2003 El Pueblo del Pescado, (Cali, Imprenta Departamental del Valle del Cauca),150

<sup>7</sup> Mosquera, Memorias sobre la vida del General Simón Bolívar. 335, 336

<sup>8</sup> "Rasgos poéticos que pueden servir de apuntes sobre la historia de nuestra revolución de mariano del Campo y Larraondo y Valencia" (Quilichao 30 de enero 2810), Archivo Histórico Cipriano Rodríguez Santa María, en adelante (AHCERS), Sección: República, Fondo: Manuel María Mosquera, Caja: 38, Carpeta: 4; Folio: 76r-83v.

*que había tomado el mando. María Antonio Bautista viuda de Ruiz, lleva sus hijos al combate, anima a los soldados y se precipita a caballo sobre un Angulo de la casa para incendiarla, y al comenzar el incendio pone Rodríguez bandera blanca y se rinde al General Ricaurte, entregándole la fuerza que, como dejamos dicho, constaba de 200 hombres y 9 oficiales (Mosquera 1954)<sup>7</sup>*

El Señor Cura Mariano Del campo Larraondo, primer rector del colegio Santa Librada en Cali, escribió:

*"Rodríguez entretanto, ya acampado Estaba en San Juanito, y satisfecho Del coraje, y las Armas de su Gente Su número crecía con viles Hijos Abortos fieros de su triste Patria Presagiando no obstante su peligro, Quería retrogradar furtivamente Alerta estaban los Republicanos, Y así, como los diestros cazadores, Cercan en rededor su cierta presa Trábase en fin la más porfiada lucha Entre la Libertad y servidumbre: Aquí la Gloria, más allá el oprobio O vencer, o morir y año hay un medio Mas no puedo pasaros en silencio Un renuevo de antiguas maravillas ¿te acuerdas de la Anciana María Antonia, ... Cuyo suelo es el nuestro desgraciado?"*

*Armada de una lanza esta Amazona,  
y espoleando el higar de un noble bruto,  
De fila, en fila corre presurosa...<sup>2</sup>*



**Referencias de algunos personajes históricos de nuestro país referente a estos hechos tan importantes.**

**TOMAS CIPRIANO DE MOSQUERA**

"Los patriotas mandaron aviso a Caloto y Buga de las instrucciones que llevaban los realistas. Un grito unánime de guerra se oye por todo el Cauca, y al llegar a Buga, Rodríguez se vio rodeado de más de 1.000 hombres, la mayor parte de caballería. Se vio obligado a retirarse al ingenio de Azúcar San Jacinto (Juanito) para fortificarse en la casa principal, mientras recibía algún auxilio o se le reunía Muñoz, que se esperaba del Chocó, Miguel Rodríguez, con sus 200 hombres, fue intimado a rendirse por el general Ricaurte, que había tomado el mando. María Antonia Bautista viuda de Ruiz, lleva a sus hijos al combate, anima los soldados y se precipita a caballo sobre un ángulo de la casa para incendiarla, y al comenzar el incendio pone Rodríguez bandera blanca

<sup>2</sup> "Rasgos poéticos que pueden servir de apuntes sobre la historia de nuestra revolución de mariano del Campo y Larraondo y Valencia" (Quilichao 30 de enero 2810), Archivo Histórico Cipriano Rodríguez Santa María, en adelante (AHCERS), Sección: República, Fondo: Manuel María Mosquera, Caja: 38, Carpeta: 4; Folio: 76r-83v.

y se rinde al general Ricaurte, entregándoles la fuerza que, como dejamos dicho, constaba de 200 hombres y 9 Oficiales."

Mosquera: Memorias sobre la vida del General Simón Bolívar. Pag 335,336.

**MANUEL JOSE CASTRILLON**


"Pocos días después de haber remitido al general Ricaurte el pliego de Calzada tuvo lugar aquella celebre jornada de San Juanito que he mencionado ya. Célebre porque quizá no ha habido función de armas más completa que aquella, en que, sin perdida notable de los patriotas, perecieron todos los enemigos con solo la excepción de dos individuos de los cuales uno escapo providencialmente, vino a esta ciudad a darle a su general Calzada la fatal noticia de la destrucción de aquella columna. Celebre porque influyo en los sucesos posteriores. Celebre por todas las circunstancias que la precedieron, y celebre, en fin, por el heroísmo de **una mujer anciana, que, montada en su caballo con lanza en mano**, recorrió las filas de los soldados a la pelea con palabras llenas de entusiasmo y fuego patriótico, repartiéndoles pertrechos y peleando también con su lanza como un valiente y veterano soldado; obrando simultáneamente, ya como jefe, ya como soldado. Esta mujer singular, por su denuedo, por su valor, por su patriotismo, era la señora **María Antonia Ruiz.**"<sup>3</sup>.

**IV. Marco Normativo:**

Constitucionalmente los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 numeral 3, que hacen referencia a la competencia por parte del Congreso de la República para interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas para presentar proyectos de ley y/o de actos legislativos; la facultad por parte del Gobierno Nacional en la dirección de la economía nacional; la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las previstas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 359 de la Constitución Nacional.

<sup>3</sup> Manuel José Castrillón, Biografía y Memorias de Manuel José Castrillón. Tomo I 172-173.



<p>Igualmente, según lo contemplado en el artículo 150, numeral 3, el cual establece que le corresponde al Congreso de la República hacer las leyes y por medio de ellas ejercer funciones como la de aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos. En este mismo sentido, el numeral 11, prevé que otra de las funciones del Congreso es la de establecer las rentas nacionales y en concordancia con el artículo 345 ibídem, el cual establece que no se podrá hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos. De igual forma, el artículo 334 de la Constitución, enfoca esta iniciativa respecto de la función estatal en la dirección general de la economía y su intervención por mandato expreso de la ley, resaltando como uno de los fines el de promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.</p> <p><b>V. Impacto fiscal</b></p> <p>De conformidad con lo establecido artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que, una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo a la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:</p> <p><b><u>"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas"</u></b> (subrayado y negrita fuera de texto), cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que</p>	<p>involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público." (Resaltado fuera del texto).</p> <p>Así mismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, <b><u>en la cual establecido que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa</u></b> (subrayado y negrita fuera de texto):</p> <p>"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, <b><u>con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.</u></b></p> <p><b><u>Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.</u></b></p> <p><b><u>Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.</u></b>" (subrayado y negrita fuera de texto).</p> <p>Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.</p> <p><b>VI. conflictos de interés:</b></p>
<p>De conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, estableciendo la obligación del ponente del proyecto de presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, toda vez que la Iniciativa busca nación se vincula a la conmemoración de la "Batalla de San Juanito", rendir público. No obstante, se recuerda que lo anterior no exime del deber del Congresista de identificar las causales que puedan generar conflictos de interés.</p> <p><b>VII. CONCLUSIÓN:</b></p> <p>Es por ello que, con el orgullo de pertenecer al Valle del Cauca; se busca materializar ese reconocimiento histórico que tanto se le ha debido a las Mujeres y comunidades afrocolombianas que participaron en la historia de nuestra independencia, y junto con esto hacer mucho más visible a las generaciones venideras el importante rol de la batalla de San Juanito para el movimiento independentista de la época.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>John Harold Suárez Vargas Senador de la República</p>	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 09 de Agosto de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.138/21 Senado <b>"POR MEDIO DEL CUAL LA NACIÓN SE VINCULA A LA CONMEMORACIÓN DE LA "BATALLA DE SAN JUANITO", SE RINDE PÚBLICO HOMENAJE A LA MUJER VALLECAUCANA EN MEMORIA DE LA HEROÍNA MARÍA ANTONIA RUIZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b>, me permito remitir 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 JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>SEGUNDA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 09 DE 2021</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>SEGUNDA</b> Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</b></p> <p><b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2021 SENADO**

*“por medio del cual se garantiza la educación gratuita y virtual para los estratos 1, 2 y 3 como política de Estado en la educación superior pública.*

<p style="text-align: center;">Proyecto de ley ___ de 2021</p> <p><b>“Por medio de cual se garantiza la educación gratuita y virtual para los estratos 1, 2 y 3 como política de Estado en la educación superior pública”</b></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p style="text-align: center;">Decreta:</p> <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer como política de Estado la gratuidad en la educación superior pública para los estratos 1, 2 y 3. Así como para los cursos de oficial y suboficial para ingresar a la Fuerza Pública.</p> <p><b>Artículo 2°. Educación gratuita y virtual.</b> El Gobierno Nacional garantizará la educación técnica, tecnológica y universitaria para estudiantes de estratos 1, 2 y 3 sin costo alguno en el valor de la matrícula, inicialmente aplicará para matrículas en entidades públicas de educación técnica, tecnológica o educación superior. Se podrá coordinar cofinanciación de parte de entidades territoriales.</p> <p>Para facilitar el acceso de estudiantes de todas las regiones y la ampliación de cobertura se fomentarán los sistemas virtual, digital e híbrido.</p> <p>De conformidad con la disponibilidad presupuestal este beneficio se podrá extender a entidades de educación técnica, tecnológica y de educación superior de carácter privado, sin que el valor por cada estudiante exceda lo que se pagaría por aquél en una entidad pública, pudiendo el beneficiario, la institución educativa o las entidades territoriales completar el valor restante.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Lo dispuesto en el presente artículo también aplicará para los cursos de oficial y suboficial de la Fuerza Pública.</p> <p><b>Artículo 3°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>RUBY HELENA CHAGÜI SPATH</b>                  Senadora de la República             </div> <div style="text-align: center;">   <b>MILLA PATRICIA ROMERO SOTO</b>                  Senadora de la República             </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA</b>                  Senador de la República             </div> <div style="text-align: center;">   <b>JAIRO CRISTANCHO TARACHE</b>                  Representante a la Cámara             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>HERNAN HUMBERTO GARZON</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento de Cundinamarca             </div> <div style="text-align: center;">   <b>HR. YENCIA SUGEIN ACOSTA INFANTE</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento del Amazonas             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>HENRY CUELLAR RICO</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento Huila             </div> <div style="text-align: center;">   <b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b>                  Representante a la Cámara             </div> </div>
<div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ</b>                  Senador de la República             </div> <div style="text-align: center;">   <b>CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS</b>                  Senador de la República             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS</b>                  Senador de la República             </div> <div style="text-align: center;">   <b>AMANDA ROCIO GONZALEZ R.</b>                  Senadora de la República             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>JOHN JAIRO BERMÚDEZ GARCÉS</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento de Antioquia             </div> </div>	<p style="text-align: center;">Proyecto de ley ___ de 2021</p> <p style="text-align: center;"><b>““Por medio de cual se garantiza la educación gratuita y virtual para los estratos 1, 2 y 3 como política de Estado en la educación superior pública”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p>Garantizar la educación superior gratuita para los estudiantes de educación superior pública, de los estratos 1, 2 y 3 para este semestre y todo el año 2022 es una necesidad nacional. Esta medida permitirá mitigar los efectos de la actual situación que atraviesa el país, provocados por la Covid-19 y que ha afectado a tantos jóvenes y a sus familias.</p> <p>Lo anterior representa un gran beneficio para cerca de 695 mil estudiantes de los estratos 1, 2, y 3, 97% del total de estudiantes de las 63 Instituciones de educación superior públicas de Colombia.</p> <p>No obstante, como el Gobierno Nacional bien lo ha expuesto, es fundamental ahondar esfuerzos para que la gratuidad en la educación superior sea política de Estado. La educación de los jóvenes es responsabilidad de toda la sociedad por lo que es prioritario generar más oportunidades, cerrando las brechas sociales existentes y garantizando mayor equidad.</p> <p>La discusión fiscal y social actual del país debe contemplar mecanismos fiscales claros y definidos en la ley, que permitan garantizar los recursos necesarios para dar continuidad a este beneficio, que, por el momento, recibirán los jóvenes vulnerables y sus familias de manera permanente.</p> <p>El acceso y la calidad en la educación es un propósito de todos, por eso nos corresponde fortalecer la Educación Superior, haciendo equipo el Gobierno Nacional, gobernadores, alcaldes e instituciones educativas, actores que ya se han venido sumando solidariamente. De igual forma, el artículo 44 de la Constitución establece que la educación es un derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes, y que corresponde al Estado garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.</p> <p>La honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia T-743 del 23 de octubre de 2013, expresó que “el artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales [ ...]. En cuanto a</p>

servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política".

La Constitución Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia legislativa (art. 150) y establece el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes. Dentro de éste, todo ordenamiento constitucional establece qué sujetos se encuentran habilitados para la presentación de proyectos que luego se convertirán en mandatos legislativos.

En este orden, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que "la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que éste proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República." C-1707 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

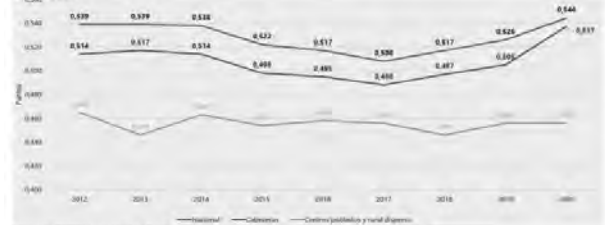
Así mismo, esta iniciativa responde a la problemática de desocupación juvenil que no estudian, ni trabajan y ha sido un agravante de malestar en esta población. Además, según el DANE, la tasa de desempleo de la población joven se ubicó en 25,9%, registrando una disminución de 3,8 p.p. frente al trimestre móvil marzo - mayo 2020 (29,7%). Para las mujeres esta tasa se ubicó en 29,9% disminuyendo 2,9 p.p frente al trimestre móvil marzo - mayo 2020 (32,8%). La TD de los hombres fue 22,4%, disminuyendo 4,6 p.p. respecto al mismo periodo del año anterior (27,0%).

De igual forma, la población de jóvenes entre 14 y 28 años que no estudian ni se encuentran ocupados fue de 3.3 millones de personas. Esto representa el 26,8% de personas en edad de trabajar para dicho rango de edad. Por sexo, esta relación para los hombres fue 9,2% y para las mujeres fue 17,7%. Lo anterior refleja la necesidad de implementar políticas que contribuyan a la ruptura de los círculos de pobreza y una de ellas es la educación como pilar esencial para el desarrollo social y económico del país.

Es importante recalcar que la desigualdad en el país está muy marcada y dentro de las desigualdades está en el ingreso a la educación. La evolución del índice de desigualdad a nivel colombiano ha sido fluctuante. Sin embargo, una característica de este indicador es

que no ha podido bajar más allá del 45%. De igual forma, para el 2020, el coeficiente de desigualdad de ingresos Gini registró un valor de 0,54 a nivel nacional. En las cabeceras, el coeficiente de Gini fue 0.537. En los centros poblados y rural disperso, el coeficiente Gini se ubica en 0,456 en 2020. De lo anterior podemos considerar a que la riqueza aún se concentra de gran manera en un sector específico de la población y que las políticas redistributivas en el país no son muy eficientes, entre ellas el acceso a la educación.

**Gráfico 1. Desigualdad en Colombia**  
Coeficiente de Gini  
Total nacional, cabeceras, y centros poblados y rural disperso  
2012-2019

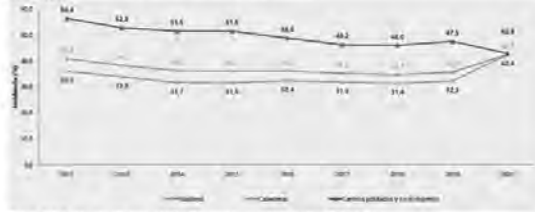


Fuente: Banco Mundial y DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). 2021

Así mismo, en materia de pobreza según el DANE, A nivel nacional, en 2020 la pobreza monetaria fue 6,8 puntos porcentuales mayor a la registrada en 2019, cuando fue 35,7%. Además, Las cabeceras municipales registraron en 2020 una incidencia de la pobreza monetaria de 42,4%. En los centros poblados y rural disperso dicha incidencia fue de 42,9%. A nivel nacional, un total de 21,0 millones de personas se encontraban en situación de pobreza monetaria en 2020, frente a las 17,5 millones presentadas en 2019. Esto es una diferencia de 3,5 millones de personas que ingresaron a la pobreza monetaria. La evidencia demuestra que la educación es un elemento sustancial a la hora de romper brechas sociales y para generar ingresos y bienestar, teniendo la difícil situación provocada por el COVID-19 es importante brindar estrategias que ayuden a mitigar la pobreza.

**Gráfico 2. Pobreza monetaria en Colombia**

Incidencia de la pobreza monetaria  
Total nacional, cabeceras, y centros poblados y rural disperso  
2012-2020



Fuente: DANE, cálculos con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (2012-2020).  
Nota: 2020: match GEIH - BAAA Ayudas Institucionales y PILA (MiraSalud)

Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). 2021

Por todo lo anterior y teniendo las cifras de contexto es un deber garantizar la educación superior pública para los sectores más vulnerables como política de Estado debe ser un propósito nacional.

De los Honorables Congressistas,

**RUBÝ HELENA CHAGÜI SPATH**  
Senadora de la República

**MILLA PATRICIA ROMERO SOTO**  
Senadora de la República

**CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA**  
Senador de la República

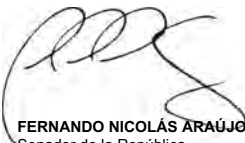




**JAIRO CRISTANCHO TARACHE**  
Representante a la Cámara

**HERNAN HUMBERTO GARZON**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca

**HR. YENCIA SUGEIN ACOSTA INFANTE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas

**HENRY CUELLAR RICO**  
Representante a la Cámara  
Departamento Huila

**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

 <p><b>FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ</b> Senador de la República</p>  <p><b>CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS</b> Senador de la República</p>  <p><b>JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS</b> Senador de la República</p>  <p><b>AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ R.</b> Senadora de la República</p>  <p><b>JOHN JAIRO BERMÚDEZ GARCÉS</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia</p>	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 09 de Agosto de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.139/21 Senado “<b>POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA EDUCACIÓN GRATUITA Y VIRTUAL PARA LOS ESTRATOS 1, 2 Y 3 COMO POLÍTICA DE ESTADO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA</b>”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores RUBY HELENA CHAGÚI SPATH, MILLA PATRICIA ROMERO SOTO, CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA, FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ, CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ, JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS, AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, y los Honorables Representantes JOHN JAIRO BERMÚDEZ GARCÉS, JAIRO CRISTANCHO TARACHE, HERNAN HUMBERTO GARZON, YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE, HENRY CUELLAR RICO, ENRIQUE CABRALES BAQUERO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>SEXTA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 09 DE 2021</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>SEXTA</b> Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</b></p> <p><b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>
--	---

**CONTENIDO**

Gaceta número 1023 - Jueves, 19 agosto de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA	Págs.
Proyecto de ley Orgánica número 133 de 2021 Senado, por medio del cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 129 de 2021 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 715 de 2001 y se dictan otras disposiciones.....	6
Proyecto de ley número 130 de 2021 Senado, por medio de la cual se reforma la Ley 115 de 1994 en lo pertinente con educación inicial y se dictan otras disposiciones.....	9
Proyecto de ley número 131 de 2021 Senado, por medio de la cual se establece la obligación instalar cambiadores de pañales en baños de hombres y baños familiares en establecimientos abiertos al público. ....	17
Proyecto de ley número 134 de 2021 Senado, por medio de la cual se promueve la inclusión productiva de los jóvenes y se dictan otras disposiciones.....	21
Proyecto de ley número 135 de 2021 Senado, por la cual se establece el reajuste anual de pensiones. ....	25
Proyecto de ley número 136 de 2021 Senado, por la cual se reduce la cotización mensual al Régimen Contributivo de Salud de los Pensionados.....	27
Proyecto de ley número 137 de 2021 Senado, por medio del cual se otorga la libertad a mujeres en detención preventiva relacionadas con delitos de drogas y se establecen otras disposiciones. ....	32
Proyecto de ley número 138 de 2021 Senado, por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de la “Batalla de San Juanito”, se rinde público homenaje a la mujer vallecaucana en memoria de la heroína María Antonia Ruiz y se dictan otras disposiciones. ....	34
Proyecto de ley número 139 de 2021 Senado, “por medio del cual se garantiza la educación gratuita y virtual para los estratos 1, 2 y 3 como política de Estado en la educación superior pública. ....	38