



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1020

Bogotá, D. C., viernes, 2 de septiembre de 2022

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA 149 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se fija un tope para la remuneración de los miembros de las tres ramas del poder público, de los altos cargos del Estado para una justicia social y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley busca complementar lo previsto en la Ley 4ª de 1992 reajustando el tope de remuneración de los miembros de la Rama Ejecutiva, la Rama Legislativa, la Rama Judicial y de los altos cargos del Estado, a fin de procurar la justicia social y una austeridad más efectiva en el gasto público.

Artículo 2°. Agréguese un párrafo al artículo 2° de la Ley 4ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 2°. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

...

PARÁGRAFO: La asignación mensual total de los congresistas de la República será de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 3. *Aplicación armónica.* La regla establecida en el artículo anterior tendrá efectos en la aplicación de todo lo previsto en la Ley 4ª de 1992, por lo que la totalidad de los ingresos laborales percibidos por el Presidente de la República, los ministros de despacho y los empleados públicos de la Rama Ejecutiva, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico, así como también los magistrados del Consejo Superior de la

Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Auditor General de la República y el Registrador Nacional del Estado Civil, no podrán superar el tope previsto para la asignación mensual total de los congresistas de la República.

ARTÍCULO 4°. Deróguese el párrafo del artículo 4.º de la Ley 4.ª de 1992, que establece:

~~PARÁGRAFO. Ningún funcionario del nivel nacional de la Administración Central, de los entes territoriales pertenecientes a la Administración Central, con excepción del Presidente de la República, del Cuerpo Diplomático colombiano acreditado en el exterior y del personal del Ministerio de Defensa destinado en comisión en el exterior, tendrá una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso nacional.~~

ARTÍCULO 5.º Vigencia. Este Proyecto de ley orgánica rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

ALEJANDRO MARTÍNEZ SÁNCHEZ
Representante Cámara Tolima
Partido Conservador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY ORGÁNICA 149
DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se fija un tope para la remuneración de los miembros de las tres ramas del poder público, de los altos cargos del Estado para una justicia social y se dictan otras disposiciones.

1. Síntesis de la modificación propuesta

Con este Proyecto de ley orgánica se busca complementar lo previsto en la Ley 4.^a de 1992 -denominada ley marco sobre los salarios del sector público-, reajustando el tope de remuneración de los miembros de la Rama Ejecutiva, la Rama Legislativa, la Rama Judicial y de los altos cargos del Estado, a fin de procurar la justicia social y la efectiva austeridad en el gasto público. Para ello, se establece que la asignación mensual total de los congresistas de la República a partir de la entrada en vigencia de la ley será de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En virtud de la nueva regla sobre la asignación mensual total de los congresistas de la República, se establece que el contenido de este Proyecto de ley tendrá aplicación armónica con todo lo previsto en la Ley 4.^a de 1992, así que la totalidad de los ingresos laborales percibidos por el presidente de la República, los ministros de despacho y los empleados públicos de la Rama Ejecutiva, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico, al igual que los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Auditor General de la República y el Registrador Nacional del Estado Civil, no podrán superar el tope previsto para la asignación mensual total de los congresistas de la República.

Lo anterior, teniendo en cuenta que disminuir los salarios de los altos funcionarios del Estado es una de las medidas con enfoque de justicia social que demandan los colombianos.

2. Justificación

La encuesta de cultura política realizada periódicamente por el Departamento Nacional de Estadística -DANE-, que indaga sobre cómo los colombianos perciben el entorno político y social del país muestra que, en general, a las instituciones del sector público en Colombia les va bastante mal en la percepción de confianza que tienen los colombianos. Según los resultados de esta importante medición del DANE presentados en marzo de 2022¹, dentro de las instituciones situadas en la posición de menor percepción de confianza está el Congreso de la República (16,4% en 2019 y 10,6% en 2021), y los jueces y magistrados (16,3% en 2019 y 10,6% en 2021).

En otro asunto relacionado, como lo es la forma en que funciona la democracia en Colombia, la percepción que tienen los colombianos tiende a ser negativa: la encuesta revela que tan solo un 12,4% se encuentran muy satisfechos frente a un 52,2% que se encuentran muy insatisfechos.

Las últimas versiones de otras mediciones como Panel de Opinión, realizado por la firma Cifras y Conceptos, y el Barómetro Global de Corrupción para América Latina y el Caribe, liderado por Transparencia Internacional, confirman que el Congreso de la República está entre las instituciones peor calificadas. En la primera, presentada en 2021², el Congreso ocupa en el último lugar de la encuesta de confianza de las instituciones públicas, con 38 puntos. La segunda, publicada en 2019³, revela que los miembros del Congreso (64%), así como también el Presidente y funcionarios cercanos (55%), y los empleados públicos (48%), son considerados como las personas más involucradas en hechos de corrupción en Colombia.

Es muy preocupante que para los colombianos se haya vuelto común cohabitar con la falta de confianza que sienten por el servicio público que prestan las instituciones del Estado, a lo cual se suma un factor determinante asociado a los altos salarios, beneficios y asignaciones que reciben varios de los servidores públicos y especialmente los congresistas, siendo este uno de los hechos que año tras año muchos colombianos critican duramente y sobre el que existe tanta inconformidad, entre otras razones, por el contexto socioeconómico en el que nos encontramos.

Como lo señala un análisis reciente publicado en El Espectador: “Desde 2008, los números de favorabilidad están en rojo y han venido subiendo hasta llegar al 87% de desaprobación, cifra que alcanzó en abril del año pasado. En el último cuatrienio, la imagen negativa está en un promedio de 80 puntos y solo hasta el último mes hubo una clara reducción. De acuerdo con la última Invamer Poll, de julio de 2022, hubo una disminución en 11 puntos en la desfavorabilidad. Aun así, la percepción del Congreso es bastante mala y el repunte de las últimas encuestas es en gran parte por el optimismo tras la elección del gobierno de Gustavo Petro”⁴.

Precisamente, la posesión del nuevo gobierno nacional bajo la consigna del “cambio”, y más aún la renovación de los integrantes del Congreso de la República, representan una oportunidad impostergable para llevar a cabo las reformas que realmente le devuelvan a los colombianos la confianza en sus instituciones. Una de las reformas que demandan los colombianos tiene que ver con reajustar el régimen salarial de los congresistas,

¹ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica-encuesta>

² <http://www.cifrasyconceptos.com/wp-content/uploads/2022/08/Panel-de-Opinion-2021-version-digital.pdf>

³ <https://transparenciacolombia.org.co/2019/09/23/resultados-barometro-global-de-corrupcion-2019/>

⁴ <https://www.elespectador.com/politica/como-recuperar-la-confianza-en-el-congreso/>

como quedó comprobado, por ejemplo, con la altísima votación por el sí -más de 11 millones de sufragios- que obtuvo la pregunta sobre la reducción del salario de los congresistas y altos funcionarios del Estado en la consulta popular anticorrupción realizada en 2018. Además, sobre este mismo asunto se han dado discusiones sustanciales tanto dentro como fuera del Congreso, por lo cual es muy importante que se produzcan resultados efectivos durante los próximos meses.

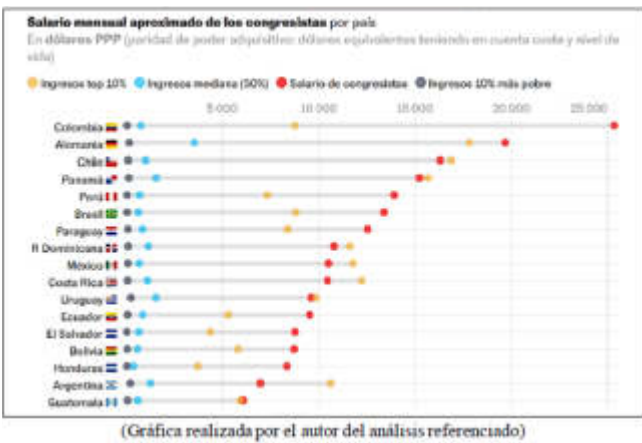
Consecuencialmente, se reajustaría el tope salarial de quienes encabezan las principales instituciones públicas del país, en aplicación armónica de los efectos de esta iniciativa con el artículo 15 de la Ley 4.^a de 1992. En ese sentido, esta iniciativa es acorde con los compromisos de carácter socioeconómico que tienen las autoridades colombianas bajo el modelo de organización de Estado social de derecho que tiene Colombia. Sobre ese particular, la Corte Constitucional sostuvo lo siguiente en Sentencia T-622 de 2016 M. P. Jorge Iván Palacio Palacio:

“4.10. Ahora bien, respecto de los principios de **justicia social y distributiva**, la Corte ha señalado que en relación a la primera, la naturaleza social del Estado de derecho colombiano supone un papel activo de las autoridades y un compromiso permanente en la promoción de la justicia social y en la creación de condiciones generales de equidad a través de políticas públicas y planes de desarrollo incluyentes y efectivos. En efecto, la defensa de los valores supremos de la Carta Política obliga entonces al Estado a intervenir decisivamente, dentro del marco constitucional, para proteger a las personas en su dignidad humana y exigir la solidaridad social cuando ella sea indispensable para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales.

En relación con la justicia distributiva ha estimado que en la asignación de los recursos económicos de una sociedad se deberá tender a privilegiar a los sectores menos favorecidos y, que este principio, sirve de fundamento al diseño y ejecución de un régimen impositivo, a las reglas de elaboración presupuestal, a la jerarquización del gasto y a la fijación de prioridades en materia de prestación de los servicios públicos. De hecho, uno de los fines esenciales de nuestro modelo de ESD es promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos, deberes y principios constitucionales, que, junto con el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades, guían la interpretación de la *Constitución Económica* e irradian todos los ámbitos de su regulación, por ejemplo, en materias como régimen impositivo, presupuestal, gasto público; explotación de recursos naturales y producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios.” (Negrillas del texto original).

Un reciente análisis publicado en el reconocido diario *El País*⁵ deja en evidencia que los congresistas

colombianos perciben una remuneración muy superior en comparación con los congresistas de otros países de Latinoamérica, superando incluso a Alemania, señalado como uno de los países europeos que mejor paga a sus representantes. También, queda en evidencia que la remuneración que perciben los congresistas colombianos es muy alta en comparación con los demás colombianos clasificados en diferentes niveles de ingresos. Esto se suma a las razones que alientan a llevar a cabo una reducción en la remuneración que perciben los congresistas colombianos, de modo que se reduzca la desproporcionalidad que existe y en cambio sea más acorde con los casos ejemplarizantes de otros países de la región.



Ahora bien, en el ordenamiento jurídico colombiano no hay barrera alguna que le impida al Congreso de la República legislar nuevamente sobre el régimen salarial de los congresistas, en esta ocasión con el objeto de reducir la remuneración de los congresistas, con lo que de paso se reajustaría el tope salarial de quienes encabezan las principales instituciones públicas del país. La facultad constitucional en la que está respaldada esa legitimación está prevista en literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, con base en la cual el Congreso expidió la Ley 4.^a de 1992 estableciendo así las normas, objetivos y criterios a los que está sujeto el gobierno nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, los miembros del Congreso y la Fuerza Pública.

Por otra parte, se puede descartar que se configuraría alguna de las causales previstas en el artículo 286 de la Ley 5.^a de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2009, en relación con las situaciones que resultan en un conflicto de interés para el congresista por su participación en la discusión y votación de algún Proyecto de ley, puesto que no se busca otorgarle privilegio alguno a favor de los congresistas, sino lo que se busca es disminuir la asignación económica que reciben. Entonces, al no generar un beneficio para los congresistas, el voto en sentido positivo no causaría un conflicto de interés. Tampoco causaría un conflicto de interés el voto en sentido negativo, dado que negar el proyecto solo mantendría el régimen salarial vigente.

Finalmente, de aprobarse esta iniciativa no se estarían afectando derechos adquiridos en

⁵ <https://elpais.com/america-colombia/2022-08-19/los-extraordinarios-salarios-de-los-congresistas-colombianos.html>

tanto la disminución propuesta sobre los topes de remuneración para los congresistas de la República se puede enmarcar en una limitación legítima que autónomamente puede discutir y decidir el Congreso, y menos se estarían generando un impacto fiscal negativo o una afectación a las finanzas o al presupuesto de la Nación, y en cambio se liberarían recursos públicos que podrán destinarse a favorecer otras causas o programas estatales. A su vez, se busca que dicha remuneración se aproxime a responder a unos parámetros socioeconómicos de equidad, sostenibilidad y proporcionalidad, en el marco de las medidas de justicia social que demandan los colombianos.

De los Honorables Congresistas.


ALEJANDRO MARTÍNEZ SÁNCHEZ
Representante a la Cámara por el Tolima
Partido Conservador

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

23 de agosto del año 2022

Presentado en este despacho el

Acto Legislativo

149

con su correspondiente

Medios, suscrito Por: H.R. Alejandro
Martínez Sánchez


SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA 155
DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se designa a las autoridades territoriales para que definan sobre la realización de las prácticas taurinas en su territorio y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 916 de 2004, el cual quedará así:

“Artículo 1°. El presente reglamento tiene por objeto la regulación de la preparación, organización y desarrollo de los espectáculos taurinos y de las actividades relacionadas con los mismos, en los municipios donde estas actividades sean expresiones de arraigo cultural, en garantía de los derechos e

intereses del público y de cuantos intervienen en aquellos.”

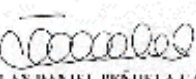
Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 916 de 2004, el cual quedará así:

“Artículo 2°. Lo previsto en el presente reglamento será de aplicación general en todo el territorio nacional. Los entes territoriales, por intermedio de los Concejos municipales o distritales, o a través de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Constitución y en la ley, decidirán si los espectáculos taurinos serán considerados como una manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida dentro de su territorio.

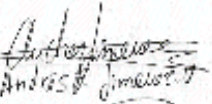
Parágrafo. La adopción de la decisión referida en el presente artículo deberá incluir a todos los actores que intervienen dentro de la realización del espectáculo taurino conforme las reglas de participación previstas para tal efecto.

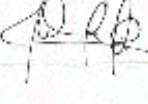
Artículo 3°. Si producto de la decisión de que trata el artículo anterior una entidad territorial niega que los espectáculos taurinos sean considerados como una manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida dentro de su territorio, deberá adoptar todas las medidas necesarias para garantizar a las personas que se dediquen a las actividades económicas relacionadas con las prácticas taurinas la continuidad del derecho al trabajo y el acceso a actividades culturales y deportivas.

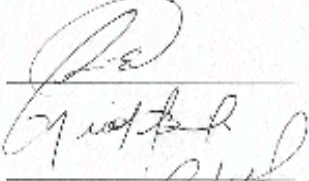
Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


JUAN DANIEL PEÑA CALVACHE
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño

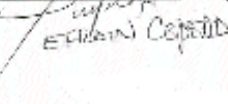

Armando Zaldívar

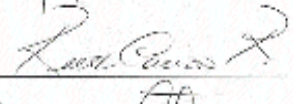

Andrés Jiménez


P.R.P.

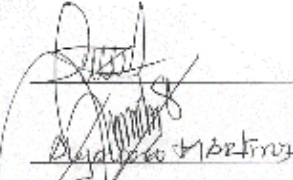

Gustavo


Rafael

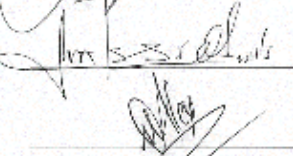

Efraim Cepeda

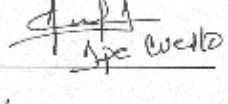

Luis


J.P.

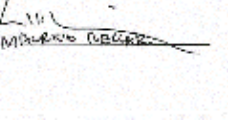

Daniel


Juan


Juan


Juan


Juan


Juan

A. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de ley tiene como propósito designar a las autoridades territoriales para que, a partir de los principios de autonomía territorial y participación democrática, definan dentro de su jurisdicción y, a través de los mecanismos de participación democrática previstos en la ley, la viabilidad de realizar las corridas de toros como una expresión local de la cultura. Ello con la finalidad de garantizar el mandato previsto en el artículo 2° de la Constitución que corresponde a *facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.*

B. JUSTIFICACIÓN

El Congreso de la República ha entendido que la tauromaquia es una expresión cultural y, por tanto, un asunto de interés nacional. A partir de ello, la Corte Constitucional estableció que las reglamentaciones deben ser expedidas por parte del Congreso de la República. Esta preferencia tiene diferentes sustentos, tales como: **(i)** el Congreso es el órgano de representación del pueblo colombiano; y, por tanto, **(ii)** es a quien le corresponde decidir qué actividad se entiende como expresión cultural dentro del contexto patrimonial material e inmaterial colombiano. Finalmente, **(iii)** es un asunto donde se debate derechos fundamentales y principios constitucionales y, por tanto, la decisión que se deba adoptar debe cumplir con todo el análisis propio que exige una ley de la República.

Sin embargo, es necesario que, el Congreso de la República, en su función de configuración política de la Constitución, reconozca que la actividad taurina ya no es una expresión del patrimonio cultural de la Nación, lo cual, conlleva la posibilidad de que se decida si territorialmente esta actividad tiene un arraigo cultural dentro de los municipios y distritos de todo el territorio nacional y, a partir de allí, prevalezca los principios constitucionales de autonomía territorial, la participación democrática y la posibilidad de que los habitantes del territorio participen en las decisiones que les afecten en comunidad de manera inmediata.

1. Competencias del legislador respecto la reglamentación de los espectáculos taurinos

En el año 2005, la Ley 916 expuso que “Los espectáculos taurinos son considerados como una expresión artística del ser humano”. Esta expresión fue avalada por la Corte Constitucional en la sentencia C-1192 de 2005, debido a que el Congreso de la República es competente para configurar qué actividades se entienden como expresiones culturales. Además, consideró necesario que sea el Congreso de la República quien reglamente la materia, debido a que la regulación que desarrolle los espectáculos taurinos conlleva una afectación (desarrollo o limitación) a derechos fundamentales,

tales como la libre expresión artística,¹¹ el fomento de la cultura, la libertad de conciencia²² o el libre desarrollo de la personalidad.³³

En todo caso, a pesar de no ser una actividad que se realice en todo el territorio nacional, ello no significa que no deba ser protegida. Por ello, la Corte Constitucional, en la sentencia C-666 de 2010, dispuso en su momento que, si bien las prácticas taurinas eran una expresión cultural -debido a que así lo decidió el Congreso de la República- **(i)** las manifestaciones culturales donde se permite excepcionalmente el maltrato animal deben ser reguladas de manera que garantice en la mayor medida posible el deber de protección animal;⁴⁴ **(ii)** que no podría entenderse que las actividades exceptuadas puedan realizarse en cualquier parte del territorio nacional, sino sólo en aquellas en las que implique una manifestación ininterrumpida de tradición de dicha población;⁵⁵ **(iii)** que la realización de dichas actividades debe estar limitada a las precisas ocasiones en que usualmente se han realizado, “no pudiendo extenderse a otros momentos del año o lugares distintos a aquellos en los que resulta tradicional su realización”;⁶ **(iv)** que sólo se entienden manifestaciones culturales aquellas que se encuentran enunciadas en la norma;⁷ y, **(v)** las autoridades municipales no podrán destinar dinero público para la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades.⁸

En ese sentido, la Corte Constitucional impuso los siguientes límites a la realización de los espectáculos taurinos: **(i)** los espectáculos taurinos, definidos en la Ley 916 de 2004, proceden en los municipios donde los espectáculos de toros “*sean una manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida*”⁹ **-limitación geográfica y social-**, en temporadas donde se realizan de manera usual en los territorios¹⁰ **-limitación temporal-** y sin que puedan

1 Corte Constitucional. Sentencia C-1192 de 2005.

2 Corte Constitucional. Sentencias C-1192 de 2005 y C-666 de 2010.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-1192 de 2005. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-666 de 2010 expuso que “*El legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa puede llegar a prohibir las manifestaciones culturales que implican maltrato animal, si considera que debe primar el deber de protección sobre la excepcionalidad de las expresiones culturales que implican agravio a seres vivos, ya que, como la defendido esta Corporación en numerosas oportunidades, la Constitución de 1991 no es estática y la permisión contenida en un cuerpo normativo preconstitucional no puede limitar la libertad de configuración del órgano representativo de acuerdo a los cambios que se produzcan en el seno de la sociedad.*”

4 Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010.

5 Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010.

6 Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010.

7 Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010.

8 Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010.

9 Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010.

10 Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010.

destinarse recursos públicos para la “construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades”¹¹ **-limitación económica-**. Estas limitaciones, a su vez, se entienden como restricciones a derechos tales como el acceso a la cultura, a la libertad de expresión artística, al trabajo o al libre desarrollo de la personalidad, las cuales están constitucionalmente justificadas de acuerdo con la sentencia C-666 de 2010.¹²

Posteriormente, la jurisprudencia constitucional (**Sentencias C-889 de 2012 y SU-056 de 2018**¹³) reiteró que le corresponde al Congreso de la República la adopción de regulaciones de carácter nacional sobre los espectáculos taurinos - conforme los límites previstos en la sentencia C-666 de 2010-¹⁴

así como la regla sobre la competencia exclusiva del Legislador para **(i)** permitir, modificar o eliminar la práctica de los espectáculos taurinos como expresión cultural¹⁵ - expresión del poder de policía-;¹⁶ **(ii)** calificar legalmente los espectáculos taurinos como expresión cultural;¹⁷ **(iii)** la potestad de disponer los bienes territoriales para la realización de estos espectáculos -de acuerdo con los límites previstos en la sentencia C-666 de 2010-.¹⁸ A partir de allí,

manifestación ininterrumpida de tradición de dicha población.¹⁴ En ese sentido, a pesar de que el Reglamento Nacional Taurino tiene vocación nacional de aplicación, se debe entender que dicha regulación debe ser aplicado de manera uniforme en aquellos territorios donde la actividad taurina sea una tradición regular, periódica e ininterrumpida.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia SU-056 de 2018. En dicha oportunidad, la Corte Constitucional estudió una acción de tutela contra la providencia judicial proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual consideró que es constitucionalmente permitido que el alcalde Mayor de Bogotá, mediante consulta popular, preguntara si “¿Está usted de acuerdo, Sí o No, con que se realicen corridas de toros y novilladas en Bogotá, Distrito Capital?”. En sede de Revisión, la Corte Constitucional consideró que se desconoció el derecho fundamental al debido proceso, debido a que, por una parte, las entidades territoriales no tienen la competencia para adoptar decisiones encaminadas a permitir o prohibir espectáculos taurinos, debido a que su competencia está estrictamente ceñida a las labores de poder de policía establecidas en la ley; y, por la otra parte, expuso que, al no tener esta competencia las autoridades territoriales, no tienen la competencia, a su vez, para preguntarle al pueblo, por medio de la consulta popular, sobre la posibilidad de prohibir este tipo de actividades, debido a que, de acuerdo con la naturaleza del mecanismo, cualquier decisión conlleva obligatoriamente a que la administración adopte las medidas necesarias para materializar el mandato popular, lo cual, en ese asunto, no tiene la competencia para adoptar decisión administrativa o normativa alguna. En consecuencia, confirmó las decisiones de instancia que amparaban el derecho fundamental al debido proceso y, por tal motivo, dejó sin efectos la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

¹⁴ 14 En torno al **carácter nacional de la regulación taurina**, el artículo 2º de la Ley 916 de 2005 establece que “Lo previsto en el presente reglamento será de aplicación general en todo el territorio nacional”. Para la Corte, este enunciado es ajustado a la Constitución, puesto que responde a que “en la mayor parte del país se practica el toreo, a través de plazas permanente o temporales, por lo cual se pretendía unificar en una gran estructura jurídica la reglamentación principal del espectáculo taurino, independientemente de que a través de actos de las autoridades locales se lleguen a reglamentar aspectos puntuales de las fiestas taurinas en cada una de nuestras regiones, obviamente dentro de los marcos establecidos por la ley.” Sin embargo, la constitucionalidad de la norma declarada en la sentencia C-1192 de 2005 debe leerse en conjunto con los condicionamientos realizados por la sentencia C-666 de 2010. En efecto, como se enunció anteriormente, dicha providencia expuso que estas actividades deben realizarse en territorios donde sean una

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-889 de 2012.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-889 de 2012. Al respecto, la Corte Constitucional consideró: “5.3.4.2. *El Legislador ejerce respecto de la actividad taurina el poder de policía, poder que “tiene la naturaliza eminentemente normativa y refiere a aquellas disposiciones dirigidas a prever límites y condiciones para el ejercicio de actividades ciudadanas, en aras de la protección del orden público y la convivencia social. Este poder es privativo del Congreso de la República, en tanto versa sobre la limitación justificada de derechos constitucionales”.* Este poder de policía solo resultará compatible con la Constitución cuando esté dirigido a satisfacer un fin constitucionalmente imperioso y, a su vez, sea imprescindible para cumplir con ese objetivo. En ejercicio del mismo, es posible imponer restricciones a los derechos constitucionales, basadas en razones encaminadas a la protección del orden público y el interés general, razones que hacen que su implementación esté radicada exclusivamente en cabeza del Congreso de la República.

5.3.4.3. *Por otro lado, la autoridad administrativa local sólo está autorizada para ejercer la función de policía. El ejercicio de la función de policía se encamina a la concreción de los mandatos legales, adoptados con observancia del poder de policía, mediante actos administrativos; sin que las autoridades administrativas nacionales o territoriales puedan imponer restricciones más intensas que las previstas en las leyes, en virtud de la reserva material de ley frente a las limitaciones a los derechos constitucionales, en este sentido, la función de policía se ejerce atendiendo al principio de estricta legalidad.”*

¹⁷ Respecto a la **calificación legal del espectáculo taurino como expresión artística**, la sentencia C-1192 de 2005 expuso que no corresponde al nivel territorial la calificación o descalificación de los espectáculos taurinos como una expresión cultural propia del ser humano; sino, por el contrario, esta denominación le corresponde al Congreso de la República.¹⁷ En ese sentido, es inconstitucional todas aquellas expresiones normativas las territoriales que modifiquen el alcance del concepto o definición de una expresión cultural realizada por el Congreso de la República.

¹⁸ Frente a la destinación legal de los escenarios taurinos, la sentencia C-889 de 2012 expuso que es posible la existencia de una tensión constitucional entre la potestad del Legislador frente al principio de autonomía territorial para definir el uso y la destinación de muebles definidos como plazas de toros. Por ello, a partir de la interpretación del principio de protección del patrimonio cultural,

se consideró que las autoridades administrativas (nacionales y territoriales) (iv) operaban como función de policía; y, en consecuencia, (v) no podían imponer requisitos o limitaciones no previstas en la ley¹⁹ y, por tanto, (vi) sus competencias se circunscriben a la autorización o no de la realización de estos espectáculos previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.²⁰

Las posiciones realizadas por la Corte Constitucional respecto a las autoridades territoriales no implican la negación de que, al interior de los municipios o distritos no exista la posibilidad de que se discuta democráticamente si las actividades taurinas se constituyen en una actividad arraigada culturalmente dentro de su territorio. Por el contrario, como se observa a lo largo de sus posiciones

judiciales, la Corte Constitucional ha insistido en que estas prácticas deben realizarse dentro de los municipios o distritos donde existe una correlación entre dicha actividad y su comprensión cultural.

2. La posibilidad constitucional de que las autoridades territoriales definan si los espectáculos taurinos son una manifestación ininterrumpida dentro del ámbito de su territorio

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no le está permitido a las autoridades territoriales definir sobre la permisón o prohibición de las actividades taurinas dentro de su jurisdicción o imponer requisitos o condiciones más intensos que las previstas en la ley, pues, por una parte, ello le corresponde al Congreso de la República²¹ y, por la otra, el marco de sus funciones respecto a la realización de estas actividades se basa en el principio de legalidad y la función de policía.²² En ese sentido, la posibilidad de que las autoridades territoriales puedan determinar si permiten o no el desarrollo de los espectáculos taurinos dentro del ejercicio de su jurisdicción, debe entenderse como la expresión de las facultades correspondientes al ejercicio de la función de policía a nivel territorial, es decir, sobre la posibilidad de realizar este tipo de actividades en el marco del cumplimiento de las condiciones previstas en la ley.²³ Sin embargo, en la sentencia C-666 de 2010, se impuso una serie de limitaciones geográficas, sociales, temporales y

la Corte Constitucional consideró que es posible que el Congreso de la República determine el uso o la destinación de bienes de las entidades territoriales para actividades culturales y, concretamente, para los espectáculos taurinos. Sin embargo, en concreto, previó tres condiciones para ello. La primera consiste en que se debe tratar de un inmueble que participa de un criterio social arraigado; la segunda radica en que las disposiciones del legislador deben operar de manera articulada con las competencias de las autoridades territoriales; y, finalmente, la tercera conlleva que el uso o destinación de estos inmuebles en la ley deben estar intrínsecamente vinculadas con el mantenimiento de la práctica cultural reconocida.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-889 de 2012. Al respecto, la Corte Constitucional Consideró que las entidades territoriales no tienen la posibilidad de imponer consideraciones particulares para la prohibición, salvo aquellas previstas por el ordenamiento jurídico. En segundo lugar, aseguró que la función de policía, traducida en la autorización de los espectáculos públicos, le corresponde a las autoridades administrativas; mientras que el poder de policía, entendida como aquella que prevé límites y condiciones para el ejercicio de actividades ciudadanas, le corresponde al Congreso de la República. En consecuencia, dispuso que (i) le corresponde al Legislador fijar las condiciones para el ejercicio de la actividad taurina; (ii) las autoridades territoriales están circunscritas al poder de policía, “sin que puedan imponer *motu proprio* sus particulares consideraciones de conveniencia, distintas a las respaldadas por el ordenamiento”; (iii) las autoridades territoriales están vinculadas al reconocimiento de la actividad taurina como expresión cultural; y, (iv) debido a la eficacia del principio democrático, la prohibición de la tauromaquia debe ser discutido en el marco de los debates propios de las normas legales.

²⁰ Sobre la competencia para autorizar y permitir el desarrollo de los espectáculos taurinos en las jurisdicciones territoriales, la Corte Constitucional, en la sentencia C-889 de 2012, consideró que las competencias territoriales expuestas por la sentencia C-666 de 2010 no pueden comprenderse como facultades omnímodas a las autoridades administrativas municipales para que decidan por sí, y ante si la prohibición de la actividad taurina. Ello por dos razones. La primera radica en el ejercicio constitucional de la función de policía; mientras que la segunda se basa en la existencia de una previsión legal, que fue declarada exequible por la Corte Constitucional, que reconoce, bajo el cumplimiento de determinadas condiciones, la posibilidad de realizar espectáculos taurinos en determinadas zonas del país.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-889 de 2012.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-889 de 2012. Sobre este asunto, la Corte Constitucional consideró: “*En tal sentido, si la autoridad municipal o distrital ejerce el control de los espectáculos taurinos en su condición de agente de la función de policía, no resulta válido desde la perspectiva constitucional que prohíba esa actividad, cuando no tiene respaldo normativo, de índole legal -en tanto el poder de policía corresponde al Congreso- para imponer esa condición.*

En consecuencia, la afirmación realizada por la Corte en la sentencia C-666/10 debe interpretarse en el marco de las limitaciones propias del ejercicio de la función de policía, que está precedida de la existencia de un mandato legal previo para que los entes locales puedan imponer restricciones al ejercicio de actividades ciudadanas, entre ellas la celebración de espectáculos taurinos. Por lo tanto, las entidades podrían válidamente prever una prohibición general de la actividad taurina, solo cuando esa opción administrativa esté respaldada por el ordenamiento legal.”

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-889 de 2012. En efecto, la Corte expuso que “*Estos requisitos, que deben ser verificados por las autoridades locales para autorizar la práctica taurina, refieren a: (i) las condiciones para el espectáculo que están condicionadas en la Ley 916/04, (...); (ii) los requisitos que sobre aseguramiento del orden público prevea el legislador para la celebración de espectáculos públicos, en general; y, (iii) el cumplimiento de las condiciones constitucionales de arraigo social, localización, oportunidad y excepcionalidad que fueron ordenadas por la Corte en la sentencia C-666/10, ante la necesidad de hacer compatible la actividad taurina con el mandato de protección animal.*”

económicas para la realización de los espectáculos taurinos. Una de ellas es que estas actividades se realicen en aquellos municipios o distritos en los que las mismas sean una manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida y que por tanto su realización responda a cierta periodicidad.²⁴

Como se observó, respecto al desarrollo de las actividades taurinas, la Corte Constitucional consideró que las autoridades territoriales únicamente tienen la posibilidad de realizar actos de función de policía. Sin embargo, no ha prohibido a dichas autoridades decidir sobre si este tipo de actividades taurinas son una manifestación cultural, periódica e ininterrumpida dentro de su jurisdicción.

La posibilidad de que las autoridades territoriales definan este asunto es constitucionalmente válida por las tres siguientes razones: (i) la decisión no implica que se agreguen o modifiquen las condiciones previstas por la ley para realizar actividades taurinas; (ii) se trata de una competencia propia de las entidades territoriales para el ejercicio de la función de policía; y, (iii) la decisión se encuentra respaldada por la jurisprudencia constitucional y, de conformidad con el principio de autonomía territorial, estos asuntos pueden ser decididos por las autoridades territoriales.

En efecto, la posibilidad de que las autoridades territoriales decidan si las actividades taurinas tienen una tradición regular, periódica e ininterrumpida dentro de sus territorios es una consecuencia que se deriva de la constitucionalidad condicionada de la sentencia C-666 de 2010 al artículo 7° de la Ley 84 de 1989. En ese sentido, es una competencia que se encuentra dentro de la ley y su interpretación conforme Constitución y, por tal motivo, se trata de un desarrollo de un mandato propio de la ley y la jurisprudencia constitucional.

Por otra parte, como se ha advertido, la Corte Constitucional ha entendido que las autoridades territoriales únicamente tienen la posibilidad de verificar (i) las condiciones legales necesarias para realizar el espectáculo taurino; (ii) los requisitos que sobre aseguramiento del orden público prevea la ley para la celebración de los espectáculos taurinos; y, (iii) el cumplimiento de las condiciones constitucionales de arraigo social, localización, oportunidad y excepcionalidad que fueron ordenadas por la sentencia C-666 de 2010. En ese sentido, la posibilidad de que las autoridades territoriales definan si las actividades taurinas son una manifestación cultural, periódica e ininterrumpida dentro de su jurisdicción se encuentra dentro del margen administrativo que la Corte Constitucional ha delineado dentro de la función de policía en materia de la realización de espectáculos taurinos.

Finalmente, la posibilidad de que las autoridades territoriales definan si estas actividades expresiones de su cultura en el ámbito de su jurisdicción es una concreción del principio de autonomía territorial. En efecto, el artículo 287 de la Constitución establece

el núcleo irreducible del principio de autonomía territorial. En dicho artículo se establecen los derechos de las entidades territoriales en virtud del principio de autonomía territorial, los cuales son: (i) gobernarse por autoridades propias;²⁵ (ii) ejercer las competencias que les correspondan;²⁶ (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;²⁷ y, (iv) participar en las rentas nacionales.²⁸ A partir de la lectura de estos derechos, la Corte ha considerado que *“implican un poder de dirección tanto política como administrativa en el ámbito territorial respectivo, son exigibles a las autoridades superiores del Estado y deben ser respetados por estas por ser esencial dicha institución en la estructura del Estado Colombiano”*²⁹. Asimismo, estos núcleos irreducibles deben interpretarse a la luz de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad.³⁰

En todo caso, a pesar de lo anterior, es posible afirmar que los diferentes escenarios constitucionales de la autonomía territorial se han expresado en cuatro (4) dimensiones, a saber: (i) autonomía política,³¹ según la cual: *“[...] confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para elegir a los propios gobernantes, como fuente directa de legitimidad democrática (por ejemplo, alcaldes, concejales, gobernadores y asambleístas)”*; (ii) autonomía administrativa³² *“en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales las competencias para manejar de manera independiente los asuntos que se encuentran bajo su jurisdicción”*; (iii) autonomía fiscal *“en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales [la competencia] para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar de manera independiente los propios recursos”*;³³ y, (iv) autonomía normativa, a través de la cual *“se*

²⁵ Constitución Política de Colombia. Artículo 287, numeral 1.

²⁶ Constitución Política de Colombia. Artículo 287, numeral 2.

²⁷ Constitución Política de Colombia. Artículo 287, numeral 3.

²⁸ Constitución Política de Colombia. Artículo 287, numeral 4.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-554 de 2007 y C-077 de 2017. Al respecto, la Corte Constitucional ha entendido que estas potestades tienen dos justificaciones. La primera conlleva el reconocimiento del municipio como *“ente idóneo para solucionar los problemas locales en la medida en que conoce realmente las necesidades a satisfacer, y tiene el interés para hacerlo por hallarse en una relación cercana con la comunidad”*. Por su parte, la segunda consiste en la identificación de las autoridades territoriales como aquellas que materializan la soberanía y la democracia participativa en el ámbito local, para responder a las necesidades de cada comunidad.

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010, C-889 de 2012 y C-077 de 2017.

³¹ Corte Constitucional. Auto A383 de 2010.

³² Corte Constitucional. Auto A383 de 2010.

³³ Corte Constitucional. Auto A383 de 2010.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010.

confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad de autorregularse en aquellas materias específicas que no trasciendan o desborden el interés exclusivamente local o regional".³⁴

En ese sentido, el Congreso de la República debe considerar a los territorios como escenarios constitucionalmente idóneos para debatir si estas actividades corresponden a una expresión de la cultura territorial, pues, finalmente es allí donde pueden verificarse si realmente estas prácticas constituyen una expresión de la cultura territorial y, por tanto, hacen parte de su constitución como comunidad. Esta consideración no solo está acorde con la jurisprudencia constitucional, sino que, a su vez, potencia la participación de las comunidades sobre el entendimiento de la cultura, la forma como definen colectivamente su territorio como forma de vida y los principios constitucionales de autonomía territorial y la democracia.

3. Quienes realizan las prácticas taurinas no son minorías consideradas como sujetos de especial protección constitucional y, a su vez, estas prácticas no son expresión de la cultura nacional.

Las personas que practican las actividades taurinas no son una población que representan una cultura minoritaria y dichas actividades tampoco consisten en una práctica cultural nacional. En ese sentido, las regulaciones sobre la definición de las prácticas taurinas como expresión cultural no implican un ejercicio de discriminación y, a su vez, que estas prácticas, en un momento específico de la historia fueron consideradas como expresiones culturales, empero, ahora, debido a la proliferación de decisiones sobre la protección animal, los diferentes aportes de las ciencias humanas sobre la posibilidad de que los animales son seres sintientes y el crecimiento de colectivos defensores de los derechos de los animales.

La expresión "*minoría*" tiene una relación estrecha con la discriminación histórica que han padecido ciertas comunidades al no pertenecer a la "*cultura mayoritaria occidental*". Esta discriminación, a su vez, conlleva la eliminación del concepto de dignidad de las personas discriminadas y, de manera general, la negación de la diversidad étnica y cultural de la Nación. En ese sentido, con la Constitución de 1991, estos grupos y comunidades que tradicionalmente han sido discriminados son sujetos de especial protección constitucional, lo cual implica que el Estado adopte las medidas necesarias -y de toda índole- para remediar las situaciones de injusticia provocadas debido a su raza, sexo, etnia u otro criterio de diferenciación discriminatoria.

Por el contrario, las personas que practican este tipo de actividades no pueden ser equiparables a los grupos o comunidades de personas que históricamente han sido discriminadas de los distintos ámbitos de la sociedad (económico, político, ambiental, etc.). En efecto, las personas que realizan actividades taurinas

no han sido discriminadas por el hecho de realizar estos actos. Asimismo, no pertenecen a comunidades que históricamente han sido discriminadas y colonizadas a través de actos de violencia, e incluso, son actividades que no han sido excluidas del debate nacional. En consecuencia, la defensa de estas actividades no se basa en argumentos históricos de discriminación por raza, clase o género; sino, por el contrario, sobre la concepción de los espectáculos taurinos como expresión artística y cultural de la humanidad y la visión utilitarista del animal. Por tal motivo, los posibles argumentos que censuran este tipo de prácticas están alejadas de parámetros discriminatorios, pues las discusiones se han centrado estrictamente sobre la definición de estas prácticas como expresiones artísticas o culturales, los derechos de los animales y, finalmente, las formas sobre cómo la comunidad puede decidir sobre si las mismas son expresiones de arraigo cultural. Así, la eventual protección que tienen las prácticas taurinas no se deriva de actividades que lleven a cabo personas con prácticas culturalmente diferenciadas respecto de la cultura mayoritaria u occidental, sino, por el contrario, a partir de esta actividad como una manifestación cultural.

Una vez entendido que la protección de las actividades taurinas se deriva de su manifestación cultural y no como un grupo minoritario de personas que históricamente han sido discriminadas, es necesario precisar que esta actividad no constituye una expresión de cultura nacional; sino, por el contrario, como una práctica que se realiza culturalmente dentro de determinados territorios de la Nación.

La Corte Constitucional ha entendido que el concepto de cultura es evolutivo³⁵. Por ello, a pesar de que es constitucional que el Congreso de la República determine que los espectáculos taurinos sean expresiones artísticas del ser humano, esta definición puede cambiar e, incluso, negar la posibilidad de que los espectáculos taurinos sean manifestaciones culturales de carácter universal o, por lo menos, nacional. En ese sentido, el Legislador tiene la potestad de definir si estas actividades pueden entenderse dentro del espectro de expresiones culturales que conforman la Nación o si, por el contrario, se trata de prácticas que, a pesar de tener un arraigo en el territorio, no se trate de una identificación cultural.

Los espectáculos taurinos como expresión cultural son actividades originadas en la influencia europea a lo largo del territorio y la historia nacional y, a su vez, este tipo de prácticas no se realizan en la totalidad de los municipios de la Nación, sino simplemente en lugares determinados. La adopción de estas prácticas taurinas tiene una relación muy estrecha con ejercicios de colonización cultural realizadas desde Europa hacia América. Las prácticas colonizadoras no solo repercutieron en la imposición de modelos de jerarquización de razas, género y clases, sino también en la imposición de

³⁴ Corte Constitucional. Auto A383 de 2010.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-1192 de 2005.

modelos de cultura. En ese sentido, es necesario comprender que los ejercicios de colonización tienen la finalidad de borrar memorias históricas, procesos de reconocimiento e identidad y, por tanto, entender que las expresiones de violencia no se limitan al exterminio físico de las comunidades colonizadas; sino, al exterminio cultural de las mismas.³⁶ Por tal motivo, entender que las prácticas taurinas tienen una relación con la cultura nacional conlleva negar procesos históricos de violencia cultural, política, étnica y racial producto de actos de colonización; y, a su vez, adoptar y convalidar efectos de la colonización como expresiones propias de identidad nacional.

En segundo lugar, en todo caso, en el momento histórico en que se realizó el reconocimiento de las prácticas taurinas como expresiones de cultura por parte del Congreso de la República no se tenían en cuenta valores propios tales como la defensa de los derechos de los animales y la posibilidad de que los mismos sean sujetos morales. Esta perspectiva ha sido estudiada no solo en el ámbito de las ciencias sociales, sino también en la lectura de cláusulas constitucionales que, a pesar de ser concomitantes a la posibilidad de que las prácticas taurinas sean consideradas como expresión cultural, permiten una nueva lectura a partir de las nuevas investigaciones sociales, los nuevos valores culturales y las nuevas formas de apreciación que existe sobre estas actividades por parte de los diferentes estamentos de la sociedad. Por tanto, es necesario advertir el considerable incremento de agremiaciones, sociedades y asociaciones defensoras de los derechos de los animales en el territorio nacional que consideran que las prácticas o espectáculos taurinos constituyen una expresión de maltrato animal y no una representación de una forma de cultura. En ese sentido, se reitera que, por una parte, las personas que participan en estas actividades no son una minoría constitucionalmente protegida y, a su vez, tampoco son una expresión de la cultura de la nación.

En todo caso, la Corte Constitucional entendió que las autoridades territoriales tienen la posibilidad de que, a pesar de no definir si estas actividades son expresiones culturales en sus territorios -debido a que le corresponde al Legislador-, si tienen la posibilidad de definir si estas prácticas tienen una, son *una tradición regular, periódica e ininterrumpida dentro de su territorio*. Por ello, el presente Proyecto de ley, por una parte, entiende que las actividades taurinas no son expresiones culturales de carácter nacional, sino, territorial y, por tal motivo, permite que sean las entidades territoriales más próximas a la comunidad (municipios y distritos) quienes definan si este tipo de actividades deben realizarse en el territorio por ser una práctica arraigada a sus costumbres o si, por el contrario, simplemente son actividades que no constituyen sus prácticas tradicionales comunitarias.

4. Sobre el tipo de ley requerido para realizar estas modificaciones

El artículo 151 de la Constitución Política establece que, por medio de las leyes orgánicas, el Congreso de la República reglamentará las materias relativas, entre otras, a *“la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales”*. En la sentencia C-600A de 1995, la Corte Constitucional expuso las materias que se relacionan con la legislación orgánica territorial.³⁷ Así, en primer lugar, expuso que este tipo de ley tiene una relación directa con la estructura y organización territorial.³⁸ A partir de allí, consideró que estas leyes reglamentan, entre otras materias, las condiciones y requisitos de existencia y la asignación de competencias normativas y no normativas de las entidades territoriales.³⁹

Lo anterior fue precisado en las sentencias C-795 de 2000 y C-494 de 2015, donde la Corte Constitucional expuso que todo lo relacionado con la organización territorial debe ser reglamentado mediante ley orgánica, salvo que haya establecido en forma directa por el poder constituyente:

*“...los aspectos medulares de la **organización territorial**, en todo aquello no directamente definido por el Constituyente, sólo pueden ser regulados a través de la ley orgánica territorial. **Precisamente, se ha querido que esta materia se reserve a una categoría de ley orgánica**, entre otras razones, **por la necesidad de que las decisiones básicas se apoyen en el mayor consenso posible** y, además, se adopten mediante un instrumento normativo que desde un principio - no de manera casual o como resultado fortuito de las deliberaciones parlamentarias -, se ocupe del tema territorial...”*

Por todo aquello, se deduce que “Aunque en la Constitución puede encontrarse un principio de demarcación competencial respecto de la ordenación del territorio, particularmente en lo que atañe a los municipios, por sí solo no es

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-600 A de 1995.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-600 A de 1995.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-600 A de 1995. En efecto, en dicha sentencia, la Corte expuso que: *“Esta legislación orgánica toca con la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, por lo cual, en principio, deben formar parte de ella la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico (C.P. arts. 1º, 150-4, 297, 306, 307, 319, 321 y 329). Igualmente deben hacer parte de esta legislación ciertos mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial, como por ejemplo aquellos que decidan la incorporación y pertenencia a una división o a una entidad territorial (C.P. art. 105, 297, 307, 319 y 321). Y, finalmente, corresponde a la legislación orgánica territorial asignar competencia normativas y no normativas a las entidades territoriales, y establecer la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar (C.P. arts. 151 y 288).”*

³⁶ Un estudio interesante sobre las diversas formas de colonización y sus formas de resistencia se puede ver en: FANON, Frantz. Los condenados de la tierra. Fondo de Cultura Económica. Trad. Julieta Campos. Buenos Aires. 2015.

suficiente para configurar el **régimen básico de ordenamiento territorial. Completar la configuración de este régimen, la distribución de competencias y atribución de funciones entre las distintas entidades y niveles territoriales, en lo que concierne a su contenido nuclear, no puede ser materia de ley ordinaria, puesto que la propia Constitución dispuso que “[L]a ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales” (C. P. art. 288).**”

Asimismo, expuso que la Constitución establece expresamente qué materias deben ser reguladas mediante ley orgánica, según la Constitución son las siguientes:⁴⁰

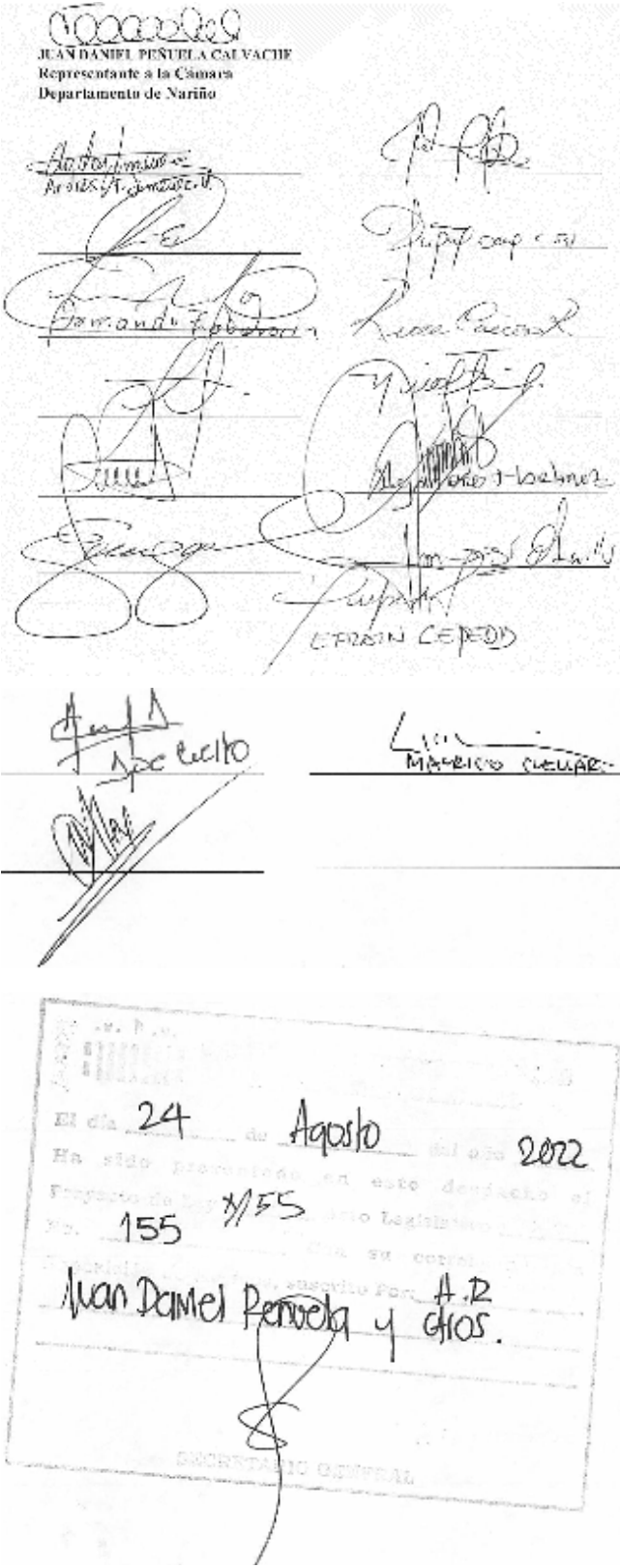
“la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (CP, art 151); la distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (CP art. 288); las reglas y requisitos para la formación de nuevos departamentos (CP art. 297); conversión de una región en entidad territorial y los principios para la adopción del estatuto especial de cada región, así como las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (CP art. 307); el régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas, así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas, la conversión de éstas en distritos y la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (CP art. 319); las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas (CP art. 329).

De manera concreta, la posibilidad de que el Congreso de la República designe a las autoridades territoriales sobre la posibilidad de decidir si las actividades taurinas son manifestaciones ininterrumpidas de la cultura local conlleva la asignación de competencias normativas a las autoridades territoriales, razón por la cual, se considera necesario tramitar el presente Proyecto de ley bajo las reglas previstas en los artículos 204 y siguientes de la Ley 5ª de 1992.

5. Sobre la competencia para presentar el presente Proyecto de ley

La Comisión Primera Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes del Congreso de la República tiene la competencia constitucional y legal para tramitar proyectos de ley orgánica sobre organización territorial. A nivel constitucional, el art. 151 de la Constitución Política faculta al Congreso para expedir este tipo de leyes, particularmente aquellas que establezcan la “asignación de competencias normativas a las entidades

territoriales”⁴¹. A nivel legal, el reglamento del Congreso establece que ambas cámaras tramitarán como proyectos de ley orgánica aquellas propuestas “[...] relativas a la asignación de competencias a las entidades territoriales y entre éstas y la Nación”⁴². Finalmente, el art. 2º de la Ley 3º de 1992, relativo a las normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia, establece específicamente que las comisiones primeras permanentes, tanto en Cámara como en Senado, conocerán de los asuntos de organización territorial⁴³.



⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencias C-494 de 2015 y C-600A de 1995 y C-077 de 2012.

⁴¹ Constitución Política de Colombia. Art. 151.

⁴² Ley 5ª de 1992. Art. 205, numeral. 5.

⁴³ Ley 3ª de 1992 Art. 2º- artículo modificado por artículo 1 de la Ley 754 de 2002.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2022

por medio del cual se dictan disposiciones para la articulación del SENA en la formación de competencias pertinentes para el sector de la construcción, actividades inmobiliarias, información tecnológica y comercio electrónico en el nivel de educación media técnica y académica y se incentiva la educación dual en Colombia.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. *Objeto:* La presente ley tiene como objeto establecer medidas específicas para desarrollo de competencias laborales en el sector de la construcción, actividades inmobiliarias, información tecnológica y comercio electrónico a nivel de educación media a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y así facilitar la vinculación de los bachilleres a los sectores del mercado laboral que más dinamizan la economía a través de incentivos a los pequeños y medianos empresarios.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación:* La estrategia de inclusión de jóvenes en el mercado laboral a través de una política de formación en competencias pertinentes para el mercado laboral en el nivel de educación media académica y técnica a nivel pública y privada tendrá aplicación en el orden local, municipal, departamental, distrital y nacional.

Artículo 3°. *Conceptos:*

Estructura curricular: esquema de organización de las experiencias educativas y las relaciones existentes entre ellas, dentro del plan de estudios, en función de las áreas de formación que favorecen la formación de profesionales para atender los requerimientos de la sociedad.

Sector industrial y empresarial: el sector empresarial incluye la parte de la economía que opera con fines de lucro. No incluye factores económicos en hogares privados, en gobierno o en organizaciones que operan sin fines de lucro. Las organizaciones que trabajan en el sector empresarial se ejecutan para obtener ganancias y no son propiedad del gobierno. En Colombia, el 97% del tejido empresarial está en las MIPYMES (micro, pequeñas y medianas empresas)

Articulación del SENA: vinculación entre el Servicio Nacional de Aprendizaje con la educación media. Esta es una estrategia institucional que integra contenidos curriculares, pedagógicos, didácticos, así como recursos humanos, económicos y de infraestructura del SENA con los de instituciones educativas oficiales y privadas de la educación media académica y técnica.

Pertinencia para el mercado laboral: acciones, capacidades adecuadas y oportunas para acceder a oportunidades de empleo, tanto para las actividades privadas como para las públicas.

Comercio electrónico: el comercio electrónico o e-commerce es el modelo de negocio basado en las transacciones de bienes y servicios en los medios electrónicos, ya sea en redes sociales o en sitios web.

IT: Hace referencia a las tecnologías de la información y la comunicación que se encarga de la recolección, el almacenamiento, la gestión de la información, la informática y la tecnología. Se refiere a hardware, software, telecomunicaciones, redes y personas involucradas para crear, almacenar, intercambiar y utilizar la información. Algunas profesiones relacionadas con IT son: ingeniería de la computación, consultor de IT, especialista de IT, Soporte Técnico de Escritorio, Especialista en Telecomunicaciones, entre otros.

Formación para el trabajo: hace referencia a todos aquellos estudios y aprendizajes encaminados a la inserción, reinserción y actualización laboral, cuyo objetivo principal es incrementar y adecuar el conocimiento y las habilidades de los actuales y futuros trabajadores. Además, busca mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas e incrementar la productividad de las empresas.

Competencias laborales: Se define como el conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas que debe poseer una persona para desempeñar un trabajo o labor específica. Permite realizar sus tareas con un nivel de desempeño superior. Para poder formar una competencia laboral, es fundamental contar con i) elementos cognoscitivos, es decir, el saber hacer algo; ii) elementos actitudinales, el querer hacer algo en el momento adecuado y preciso; iii) elementos procedimentales, este incluye todas las destrezas que se deben tener para realizar una labor.

Curso virtual de formación: Hace referencia al desarrollo de la dinámica de enseñanza- aprendizaje que es realizado de forma virtual. La formación online son entonces los estudios que se realizan de manera no presencial a través de un dispositivo a conexión de internet. Este método, a diferencia de la educación en línea, funciona de manera asincrónica, es decir, que los docentes no tienen que coincidir en horarios con los alumnos para las sesiones. Las materias del curso o documentos se suben a la plataforma elegida para que los alumnos puedan revisarlos.

Mercado laboral: es aquel espacio donde confluyen la oferta y la demanda de trabajo. La oferta de trabajo está formada por el conjunto de trabajadores que están dispuestos a trabajar y la demanda de trabajo por el conjunto de empresas o empleadores que contratan a los trabajadores. En otras palabras, refleja las oportunidades de empleo y

el conjunto de recursos humanos disponible en una nación, región o ciudad, tanto para las actividades privadas como para las públicas.

Brechas de habilidades: este término es empleado para referirse al desequilibrio cualitativo entre la disponibilidad de recursos humanos y las exigencias del mercado de trabajo. Se evidencia cuando los empleadores sienten que su mano de obra actual no cuenta con las habilidades que demanda su trabajo o cuando las personas ingresan al mercado de trabajo y no tienen el entrenamiento ni las habilidades que el mercado demanda.

CAPÍTULO II

Estrategias para la implementación de la educación dual en Colombia en el nivel de la educación media y académica

Artículo 4°. *Política de formación en educación media en competencias para los sectores de la construcción, actividades inmobiliarias, comercio electrónico e información tecnológica.* El gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Trabajo promoverán la articulación del SENA para formular y ejecutar una política de formación de los estudiantes de educación media en competencias para el sector construcción, actividades inmobiliarias, comercio electrónico e información tecnológica, con el fin de insertar a los jóvenes en el mercado laboral, dinamizar la economía, generar empleos y cerrar las brechas económicas y sociales en los jóvenes.

Artículo 5°. *Marco nacional de cualificaciones para la educación media con énfasis en los sectores de la construcción, actividades inmobiliarias, comercio electrónico e información tecnológica.* A través del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), el Ministerio de Educación Nacional junto al Ministerio de Trabajo, la Alta Consejería Presidencial para el Sector Privado, el SENA, el Departamento Nacional de Planeación, la Función Pública, y el Ministerio de Industria Comercio y Turismo, deberá definir e incorporar los conocimientos, habilidades y actitudes requeridas para conseguir las competencias necesarias en los sectores de la construcción, actividades inmobiliarias, comercio electrónico e información tecnológica.

Artículo 6°. *Ajuste de la estructura curricular del SENA con base en las competencias para los sectores de la construcción, actividades inmobiliarias, comercio electrónico e información tecnológica.* El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo y el SENA, realizarán una identificación de los programas presenciales y virtuales ofrecidos por éste último y que apuntan a las competencias deseadas según los sectores mencionados en esta ley, con el fin de ajustar la estructura curricular del SENA y de las instituciones de educación con base en la necesidad de competencias en los sectores aquí descritos.

Artículo 7°. *Articulación del SENA y de las instituciones educativas de educación media técnica*

y académica. El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el SENA y la Alta Consejería para el Sector Privado, pondrá en marcha la estrategia para la articulación y ajuste de los pénsum de las instituciones educativas de educación media técnica y académica para incentivar y priorizar la oferta educativa relacionada a los sectores de la construcción, actividades inmobiliarias, comercio electrónico e información tecnológica que el SENA brindará tanto en modalidad presencial como virtual.

Artículo 8°. *Certificación del SENA en los programas de educación media técnica y académica en competencias de los sectores de la construcción, actividades inmobiliarias, comercio electrónico e información tecnológica.* El Ministerio de Educación Nacional junto al SENA realizarán los procedimientos necesarios para asegurar las equivalencias de las mallas curriculares de este último y las instituciones de educación media y tecnológica para asegurar la certificación SENA de los cursos presenciales y virtuales incluidos en la estructura curricular articulada a los jóvenes del programa.

Artículo 9°. *Uso de nuevas tecnologías para la articulación entre el SENA y las instituciones de educación media técnica y tecnológica.* El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el objetivo de disminuir los costos de funcionamiento y equipamiento necesario, al igual que los costos secundarios que no estén contemplados en la destinación presupuestal a educación dictaminada por la ley para las entidades territoriales del país, promoverá el uso de nuevas tecnologías en el desarrollo del programa aquí descrito.

Artículo 10. *Divulgación y promoción para incentivar la demanda de programas de educación media técnica y académica con énfasis en los sectores de la construcción, actividades inmobiliarias, comercio electrónico e información tecnológica.* El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones diseñarán e implementarán una estrategia para la creación de campañas de promoción de esta ley en concordancia con las estrategias utilizadas a nivel nacional. Estas campañas deberán contar con un reconocimiento de los mecanismos de comunicación de cada una de las regiones del país sin importar su cercanía con el centro, para lo que se deberán articular los medios digitales, radiales, televisivos e impresos con el objetivo de atraer a los jóvenes del país a este programa.

Artículo 11. *Seguimiento de implementación de la ley.* Anualmente y en el marco de la finalización del año escolar lectivo vigente, el Ministerio de Educación Nacional, sus subsectores y las entidades aquí mencionadas deberán realizar una mesa de seguimiento del avance progresivo de este programa con el objetivo de aumentar la cobertura y revisar - de ser el caso reestructurar- la estructura curricular para asegurar su pertinencia en el mercado laboral.

CAPÍTULO III

Incentivos para la vinculación de jóvenes estudiantes de modalidad educación dual

Artículo 12. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 108 del Estatuto Tributario Nacional así:

Parágrafo 4º. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que vinculen alumnos del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para realizar las prácticas técnicas y tecnológicas requeridas como parte del pénsum académico de dicha institución, en el contexto de la ley de educación dual, podrán tomar como descuento tributario en el impuesto sobre la renta y complementarios del período en el que se devenguen los salarios de estos alumnos bajo las siguientes condiciones: 1) durante el tiempo de práctica del alumno los pagos se podrán descontar el 70% de lo devengado y efectivamente pagado. 2) Si el contribuyente vincula al alumno mediante la suscripción de un contrato laboral por término definido a más de un año o indefinido, podrá descontar en su declaración de renta del período donde se devengó el gasto bajo los siguientes criterios: el 70% de lo devengado y efectivamente pagado el 1er. año, el 50% el 2do. Año y el 30% el 3er. año, después del 4to. Año la deducción se regirá por las condiciones generales.

Artículo 13. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 114-1 del Estatuto Tributario Nacional así:

Parágrafo 6º. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que vinculen alumnos del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para realizar las prácticas técnicas y tecnológicas requeridas como parte del pénsum académico, en el contexto de la ley de educación dual, estarán exonerados del pago de aportes a la caja de compensación familiar por estos trabajadores, que demuestren no contar con hijos menores de edad dependientes de ellos.

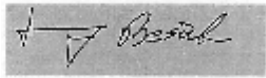
Este tratamiento tributario se extenderá por un año más si el alumno es vinculado con contrato laboral por un término de un año o más.

Artículo 14. Si a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior el oferente que participa en procesos de contratación pública regulados por la Ley 80 de 1993 y la 1150 de 2007, logra demostrar que en su nómina contaba con estudiantes del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) realizando prácticas técnicas y tecnológicas requeridas como parte del pénsum académico de dicha institución y en desarrollo de lo establecido en la ley de educación dual, por cada alumno vinculado se adicionará en el cómputo final obtenido por el oferente del proceso contractual un punto.

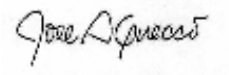
Parágrafo. Si existiere un empate en entre dos oferentes o más oferentes en procesos contractuales regulado por la Ley 80 y 1150, se priorizará el oferente que demuestre que ha tenido el mayor número de estudiantes practicantes en su empresa a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

Artículo 15. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

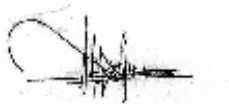
FIRMAS



John Moisés Basallo Fayad
Senador de la República



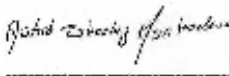
José Alfredo Gnecco
Senador de la República



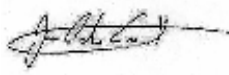
Wilmer Ramiro Carrillo M.
Representante a la Cámara
Departamento de Norte de Santander



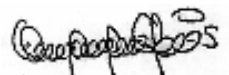
Hernando Guida Ponce
Representante a la Cámara
Departamento de Magdalena



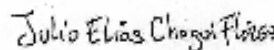
Astrid Sánchez Montes de Oca
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca



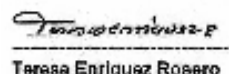
Juan Carlos Garcés Rojas
Senador de la República



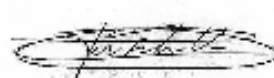
Ana Paola García Soto
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba



Julio Elias Chagui Florez
Senador de la República



Teresa Enriquez Rosero
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño



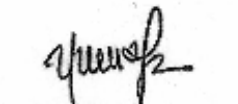
Juan Felipe Lemos
Senador de la República



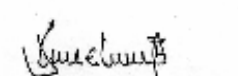
Milene Jarava Díaz
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre



Jorge Eliécer Tamayo Marulanda
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca



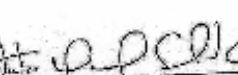
Norma Hurtado Sánchez
Senadora de la República



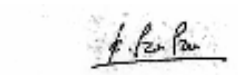
José Eliecer Salazar
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar



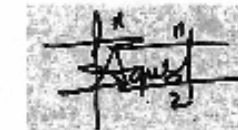
Alfredo Rafael Deluque Zuleta
Senador de la República



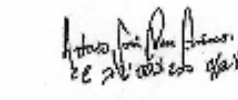
Victor Manuel Salcedo Guerrero
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca



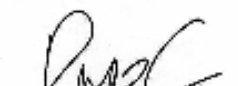
Berner Zambrano Eraso
Senador de la República



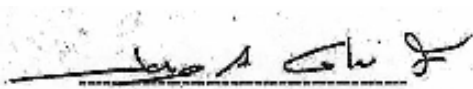
Alexander Guarín Silva
Representante a la Cámara
Departamento del Guainía



Antonio José Correa
Senador de la República



Diego Fernando Calcedo
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca

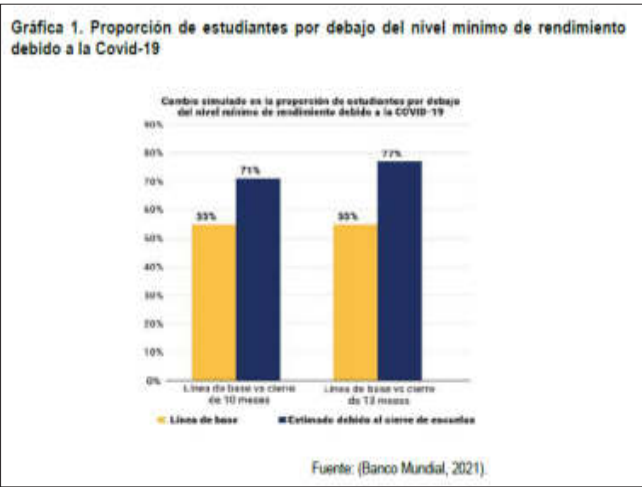


Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa
Representante a la Cámara
Departamento de la Guajira
Partido Colombia Renaciente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

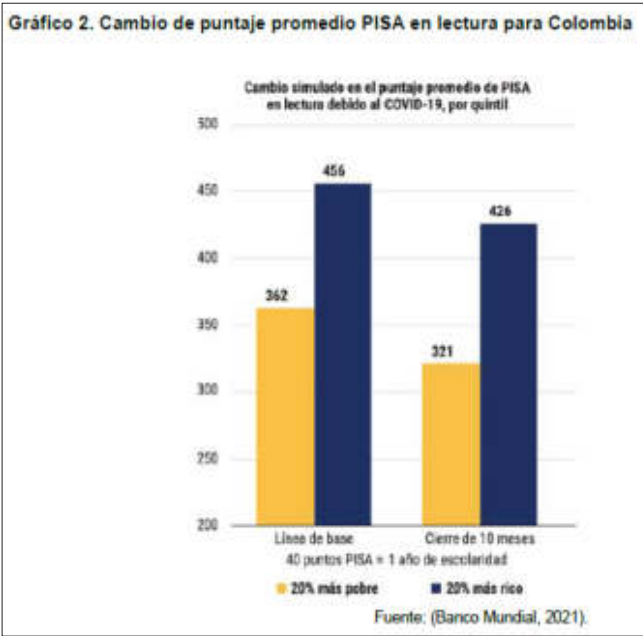
La presente iniciativa tiene como objetivo las líneas base para el desarrollo de la educación dual en el país. Es un hecho comprobable, desde perspectivas cuantitativas y cualitativas, que la educación en Latinoamérica sufre una crisis estructural desde hace varias décadas, y que ha afectado de manera directa el desarrollo de dichos territorios. A esta realidad se le suma la pandemia del Covid-19, la cual agrava la situación y termina por poner en riesgo el desarrollo social y económico de la región. La experiencia de estos últimos dos años ha revelado la urgencia que los países tienen por encontrar estrategias innovadoras que respondan, tanto a la crisis económica de la pandemia como a la crisis educativa de la región.

El informe del Banco Mundial sobre la situación de la educación en Latinoamérica y el Caribe durante la pandemia contiene datos reveladores para el análisis específico de la situación en Colombia. El primero hace evidente la necesidad de la intervención directa en el campo educativo: Latinoamérica y el Caribe es la zona que suspendió durante mayor tiempo las actividades académicas (Banco Mundial, 2021). Esto como consecuencia de ser el epicentro más prolongado de la pandemia. Por supuesto, esto tuvo un impacto negativo en las instituciones educativas y en el desarrollo escolar de los estudiantes.



Para encontrar posibles soluciones a la situación de la educación en el país es necesario reconocer el impacto de la pandemia, y al mismo tiempo, las consecuencias de tener un sistema de aprendizaje estructuralmente atrasado. Es importante resaltar que la pandemia es solo un obstáculo en una historia de políticas educativas ajenas a las necesidades de las poblaciones. Muestra de este fracaso son los constantes informes de entidades internacionales, las cuales aplican exámenes con estándares óptimos, en los cuales Colombia no

muestra buenos resultados. Uno de los ejemplos más conocidos de estos sondeos son las pruebas PISA:



Para responder a las dificultades del sistema educativo resulta prioritario generar estrategias de innovación en dicho campo, propuestas académicas que respondan a las necesidades de los distintos contextos de la geografía de Colombia. En este punto, la educación dual resulta ser una estrategia pertinente para el contexto nacional, al ser una perspectiva pedagógica que responde a las necesidades académicas de los estudiantes en relación con un mercado laboral que posteriormente va a requerirlos. Una respuesta que mitiga el desempleo que afecta a los jóvenes, y a su vez, contribuye con la reactivación económica necesaria después de la pandemia.

Y si bien Colombia es uno de los tres países de Latinoamérica que ha logrado mejoras en los resultados de las pruebas Pisa entre el 2000 y el 2018 (Banco Mundial, 2021), es evidente que la educación Media y Superior han estado marginadas por la atención de la política nacional. La coyuntura actual obliga a ahondar los esfuerzos realizados en este campo como una forma de proteger, a su vez, el desarrollo económico del país. La crisis del sistema educativo, la cual se ha venido mencionando, afecta directamente la productividad del país y de la región, al disminuir y devaluar el capital humano. Por lo cual, la implementación de la educación dual es una respuesta efectiva de doble alcance que contribuye tanto a la crisis educativa como a la económica.

Acá resulta importante aclarar la relación entre estos tres elementos: crisis económica, crisis educativa y educación dual. Después de varias décadas de tensión se puede llegar a una conclusión simple, pero contundente respecto al tema: la educación ha estado entorpecida por la mala administración e inversión de los recursos asignados (Jaramillo, 2015). En lo cual Colombia presenta síntomas negativos incluso en su índice de cobertura.

Tabla 1. Tasas brutas de cobertura 2009-2011

Tasas brutas de cobertura, 2009-2011			
País	Tasa de cobertura 2009	Tasa de cobertura 2010	Tasa de cobertura 2011
Colombia	35,3	37,1	40,3
Promedio América Latina y el Caribe	39,6	41,2	42,3
Finlandia	92	94	96
Estados Unidos	88	93	95
Nueva Zelanda	83	83	81
España	73	78	83

Fuente: (Jaramillo, 2015)

La educación dual está directamente relacionada con procesos productivos o empresariales que desarrollan, a su vez, nichos económicos de sumo interés para la inversión extranjera. Esta perspectiva de la educación articula las necesidades académicas de los estudiantes con la demanda de recursos humanos de las empresas. Cuando las instituciones educativas se adaptan a la coyuntura económica, los estudiantes adquieren las destrezas necesarias para salir a un mundo laboral competitivo. Los gastos en la educación dual representan una inversión que recupera el valor del capital humano en el país, en un esfuerzo por lograr desarrollos empresariales que impactan de manera positiva la economía y responda, a su vez, a la crisis educativa que sufre el país.

De igual forma, esta política de educación puede ser una excusa para articular sectores que en este momento se encuentran distanciados; academia, gobierno o empresas privadas que al organizarse en un esfuerzo conjunto puedan contribuir significativamente a las demandas sociales de trabajo y educación (Sadie Smeck, 2020). Cada vez más países de Latinoamérica asumen la estrategia como una forma de empezar a combatir de manera paralela diferentes problemas relacionados con la educación y la economía: desempleo en jóvenes, déficit de mano de obra calificada, brecha entre programas académicos y necesidades laborales.

Gráfica 3. Modelo articulación educación dual

		ESTUDIANTE		NO ESTUDIANTE		FLEXIBLE
		Secundaria	Post-Secundaria	Graduados	Deserción	
PÚBLICO	Gobierno Nacional / Sectores de la escuela pública	Escuela de Formación Profesional (Bolivia)	Formación Dual de DENECCYT (Uruguay)	Formación Dual de INIOE (Perú)	Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (Argentina)	Educación dual de INA (Costa Rica)
	Con fines de lucro (ej. empresas, cámaras de comercio)	Formación Dual Tecnológica (Chile)	Programa de formación dual (Guatemala)	Formación Dual de ANK (Perú)	N/A	Formación dual de INSALCII (Chile)
PRIVADO	Con fines de lucro (ej. ONGs, fundaciones)	Educación 2020 (Chile)	Formación Kolping (Paraguay)	Carrera Dual UNED (México)	N/A	N/A

Fuente: (Sadie Smeck, 2020)

Desafíos para la Educación Dual.

La situación del sistema educativo en Colombia presenta serias dificultades, por lo cual, la implementación de esta propuesta tiene desafíos importantes por asumir. Procesos que atañen tanto a la parte de planeación y normativas necesarias para organizar efectivamente la relación entre las instituciones educativas y las empresas privadas,

así como el fortalecimiento de las herramientas fundamentales para la implementación de esta propuesta en las instituciones de educación. Respecto a esto, los expertos en el tema señalan cuatro desafíos directos para los países Latinoamericanos que quieran emprender este camino en sus políticas públicas.

El primero es un marco regulatorio que organice de manera eficiente la educación dual como política nacional. Los procesos que han sido evidenciados en este campo suelen realizarse de manera informal, o en el mejor de los casos, con un marco legal débil (Sadie Smeck, 2020). Por esta razón, resulta indispensable lograr marcos normativos que le permitan articular esta perspectiva de la educación en aquellas instituciones que están interesadas en promoverla. Haciendo un especial énfasis en la regulación de la relación entre empleador, escuela y estudiante, fortaleciendo, a su vez, el reconocimiento del valor de la experiencia laboral (Sadie Smeck, 2020).

El segundo desafío por enfrentar tiene que ver con las capacidades institucionales y normativas que poseen los países de América Latina. Al tener mecanismos legales e instituciones débiles, la implementación de este modelo educativo requiere de un previo fortalecimiento en ambos aspectos. Es necesario que la política nacional refuerce la infraestructura de las instituciones educativas, y a su vez, las leyes que organizan su funcionamiento (Sadie Smeck, 2020). Con el objetivo de asegurar un mínimo de condiciones para la implementación de la educación dual en contextos como el colombiano.

El siguiente desafío tiene que ver con el financiamiento de la educación; a lo largo de las últimas décadas la inversión ha sido insuficiente y muchas veces ha estado marginada a la desatención de los gobiernos en turno. De manera paralela a este problema, la administración de estos escasos recursos ha sido ineficiente y muchas veces interrumpida por los casos de corrupción, dejando un terreno infértil para nuevas propuestas pedagógicas. Por esto mismo, la financiación debe ser un punto que se trate con mucha precisión al momento de implementar la educación dual. Es necesario tener en cuenta que las empresas requieren de incentivos y programas de cofinanciación para poder articularse a este esfuerzo interinstitucional. Al mismo tiempo, los gobiernos deben promover la participación de las poblaciones a las cuales están dirigidas estas perspectivas de educación (Sadie Smeck, 2020).

Por último, queda la tarea de organizar y sistematizar los vacíos de información que existen en un sistema educativo golpeado por décadas de mala administración. La falta de datos y su sistematización ha detenido el avance de esta perspectiva educativa en Colombia y América Latina. El trabajo, por lo tanto, está en construir unas bases sólidas para que la educación dual sea una realidad institucional en Colombia, al mismo tiempo, que se sistematiza y organiza la información que sustenta los aportes y avances realizados en

este campo (Sadie Smeck, 2020). Dos esfuerzos necesarios para institucionalizar de manera efectiva el proyecto de la educación dual en Colombia.

Por lo tanto, es importante señalar que esta iniciativa aporta en el fortalecimiento de lo que ha sido denominado como educación dual a nivel internacional o educación complementaria a nivel nacional. Es un hecho comprobable, desde perspectivas cuantitativas y cualitativas, que la educación en Latinoamérica sufre una crisis estructural desde hace varias décadas, y esto ha afectado de manera directa el desarrollo económico de dichos territorios. A esta realidad se le suma la pandemia del Covid-19, la cual agrava y termina por poner en riesgo el desarrollo integral de la región. La experiencia de estos últimos dos años ha revelado la urgencia que los países como Colombia tienen para elaborar estrategias innovadoras que respondan, tanto a la crisis económica de la pandemia como a la crisis educativa de la región.

Áreas y Oficios de gran demanda en Colombia

Según el Último informe de Productividad Total de los Factores (PTF) elaborado por el DANE (2022) que corresponde al análisis del 2021, los sectores que más aportan a la productividad y a la reactivación económica del país son la industria manufacturera (8.51%), el comercio, hoteles y restaurantes (4.66%), al igual que la electricidad, gas y agua (2.99%), Agricultura, ganadería y caza (0.67%) y actividades de servicios sociales (0.16%). Entre los sectores que aportaron negativamente el crecimiento de la productividad se encuentran transporte y comunicaciones (-6.16%), construcción (-3.18%), actividades inmobiliarias (- 2.44%) y minas y extracción (-1.71%). En cuanto a las razones por las que se tuvo baja productividad en el sector construcción es posible identificar una falta en la mano de obra, así como inversión de capital para el avance de estas. (Portafolio, 2022).

Ahora, aunque estos son los sectores que mayor productividad generaron en el 2021, es fundamental revisar aquellos servicios profesionales por sectores que hacen más competitivas a las ciudades. Según la Universidad de Harvard, tras observar a 12 ciudades del país (Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Neiva, Pasto, Pereira, Yopal, Villavicencio, Zipaquirá, Chía, Cartagena y Montería). Según este estudio, estas ciudades tienen una distribución por sectores, particularmente en la capital Bogotá, similar a Madrid, Hong Kong, Santiago de Chile, Hanoi, Guadalajara y Johannesburgo. En este sentido, el sector de servicios profesionales, científicos y técnicos es el que reúne al mayor porcentaje de trabajadores en estas ciudades, alcanzando 801.000 puestos de trabajo en el país. En segundo lugar, se encuentran los servicios administrativos. Otro de los sectores con mayor representatividad en el empleo responde a los restaurantes y servicios de bebidas que, en conjunto, sumó 250.900 puestos de trabajo. A continuación, se puede observar la composición económica por ciudades (La República, 2021):

Gráfica 8. Composición económica por ciudades.



La recuperación en Colombia a la par de la recuperación en Colombia ha llevado, en el 2022, a reconocer nuevos sectores que podrían contribuir a la dinámica positiva de la productividad. Entre ellos, el marketing, la publicidad y TV, el comercio electrónico y bienes raíces aportarán nuevas posiciones según plantea la Unidad Nacional de Cuentas Onsite de Adecco Colombia (2022).

- Marketing, publicidad y TV: en el 2018 el gasto en publicidad en Colombia superó los 1.500 millones de dólares y se espera que para el 2024 llegue a 1.950 dólares. En cuanto a perfiles profesionales se cree que se requerirán, con más fuerza, los servicios de publicistas, diseñadores multimedia, comunicadores sociales y perfiles con foco de creación de contenido. (El Tiempo, 2022)
- Comercio electrónico: según Adecco, este sector generará un gran número de empleo para asesores de venta virtual, auxiliares de servicio al cliente posventa, auxiliares de bodega, auxiliares logísticos, auxiliares de cargue y descargue, entre otros. (El Tiempo, 2022)
- IT: el mercado laboral sigue necesitando desarrolladores de software, programadores, técnicos de redes, analistas de datos, analistas de BI, entre otros. Este sector ha proporcionado empleo nuevo de alta calidad (horarios flexibles, buenas remuneraciones, beneficios extralegales). El déficit actual con el mercado sigue siendo de más de 30.000 desarrolladores. (El Tiempo, 2022)

Se hace evidente que lograr la vinculación del sector de construcción, actividades inmobiliarias, comercio electrónico e información tecnológica con los jóvenes bachilleres, es una oportunidad ideal para calificar la mano de obra y lograr una valorización del capital humano del país. Medida que colabora con saneamiento de la crisis económica acentuada por la pandemia y del progresivo aumento de desempleo en los jóvenes colombianos. Dos situaciones que requieren de atención inmediata por parte del Estado.

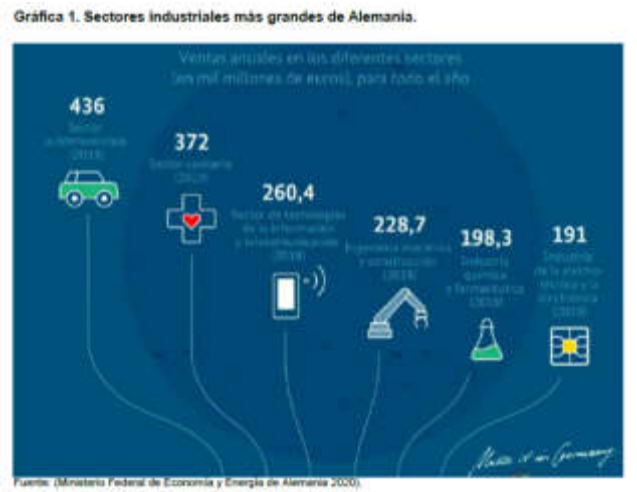
Antecedentes internacionales de la educación dual.

Alemania.

Alemania es uno de los países del mundo que tiene una larga tradición en formación dual, un proceso que inició a principios del siglo XX y continúa hasta la actualidad. Este hecho está directamente relacionado con la consolidación de Alemania como una potencia industrial reconocida a nivel mundial.

La propuesta alemana define un tipo de formación profesional con enfoque práctico, lo cual implica la aplicación estructural de una política nacional educativa que abarque todo el territorio. Por medio de canales de comunicación confiables y en un marco legal estipulado específicamente para esta formación, Alemania logra una exitosa coordinación entre el Estado, las instituciones educativas y las empresas.

Gracias a estas condiciones es que Alemania logra consolidar una metodología de aprendizaje complementaria entre teoría y práctica, en la cual el estudiante divide su tiempo entre la institución educativa (conocimientos teóricos) y una empresa que esté ligada a su campo profesional (conocimientos prácticos). Así los estudiantes poseen una familiarización anticipada con el ámbito laboral que pretenden desarrollar en un futuro, y a su vez, se apoya el fortalecimiento de la industria nacional con la formación de capital humano cualificado. En Alemania, cada año cerca de 500 mil estudiantes inician una carrera y dos tercios de esa cifra corresponden a programas de formación dual (G.F.A, 2022).



El éxito de esta propuesta de educación ha llevado a replicarla en otros países del mundo, lo cual le ha permitido a Alemania consolidar un modelo cada vez más claro. Con el objetivo de organizar la alta demanda de acompañamiento que exigían los países del mundo interesados en esta propuesta, el Estado alemán creó la Oficina Central del Gobierno Federal para la Cooperación Internacional en Formación Profesional.

Solo en el 2019 se recibieron más de 239 consultas de instituciones o Estados extranjeros (G.F.A, 2022). Con el objetivo de seguir fortaleciendo esta cooperación internacional el Estado creó la Estrategia del Gobierno Alemán para

la Cooperación Internacional en la Enseñanza y Formación Profesional, que se aprobó en 2013 y fue actualizada en 2019 (G.F.A, 2022). La cual ha tenido un impacto extendido al colaborar con el diseño de políticas públicas en varios países del mundo.

México.

México es otra referencia obligada para pensar la educación dual en el marco internacional. En este país, a partir del trabajo coordinado entre el sector empresarial (COPARMEX), la comunidad internacional (CAMEXA) y el sector educativo (CONALEP), en conjunto con el gobierno federal, han diseñado e implementado un modelo educativo inspirado en el Modelo Alemán de Formación Dual. Adaptado a las necesidades de los sectores productivos y de los mercados laborales que proliferan en el contexto mexicano.

COPARMEX (Confederación Patronal de la República Mexicana) es el sindicato de representantes del sector empresarial dedicados al ámbito laboral y social, responsables de asegurar la articulación al proyecto de nación, las necesidades laborales del sector responsable de la economía. CAMEXA (Cámara Mexicano-Alemana de Comercio e Industria) es una asociación bilateral entre México y Alemania, apoyada por 750 compañías. El objetivo de esta alianza internacional es la promoción de actividades económicas entre los dos países.

Por último, el CONALEP (Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica) institución educativa de orden público que se encarga de la formación de técnicos bachiller. Encargada de facilitar el acceso a tecnologías y de capacitar en competencias laborales que sean útiles para la participación en las actividades económicas relacionadas con el desarrollo sostenible.

Para lograr el anterior objetivo, el CONALEP hace un fuerte énfasis en el desarrollo de tecnologías útiles para los sectores productivos propios de México. De nuevo, la articulación entre el sector empresarial y el sector educativo es una constante en el diseño de proyectos de desarrollo sostenible a nivel nacional. Previendo un impacto positivo en el bienestar social de la población, desde una perspectiva incluyente y sostenible.

Los siguientes porcentajes son los tipos de empresas a los que pudieron acceder laboralmente los egresados del CONALEP, información relevante para pensar la escala de aplicación del presente proyecto.



Tanto Alemania como México son ejemplos internacionales que revelan el alcance y los avances

que pueden llegar a tener la aplicación de una política nacional dedicada específicamente a la formación dual. Y al mismo tiempo, revelan la urgencia que tiene Colombia para estrechar los vínculos interinstitucionales y el marco legal, herramientas que organicen el desarrollo de la educación dual en la totalidad del territorio nacional.

Antecedentes nacionales de la educación complementaria.

En Colombia la educación dual ha sido denominada como educación complementaria y esta propuesta la ha liderado el Sena (Servicio Nacional de Aprendizaje). A lo largo de la implementación de este proyecto educativo han sido dos propósitos primordiales los que delimitan el horizonte institucional: 1. La actualización y capacitación del talento humano en actividades económicas que requieran de una cualificación en competencias laborales. 2. Calificar el talento humano que se encuentra desempleado, priorizando la participación de poblaciones en situación de vulnerabilidad. Estos parámetros hacen evidente el compromiso social que existe en la aplicación efectiva de programas en formación complementaria.

El SENA, dentro de su oferta curricular, suma cursos de educación complementaria que sirvan como insumos en el proceso de formación profesional que los estudiantes han desarrollado previamente en un área de interés. Es decir, los programas están pensados como cursos independientes que fortalecen competencias específicas requeridas por los estudiantes en su campo profesional o técnico. Por esta razón, la mayoría de programas disponibles en esta modalidad son de tipo virtual, de manera que se adaptan a las jornadas de trabajo. Sin embargo, esto también implica que los participantes deben tener un mayor compromiso con el desarrollo de los programas para evitar la deserción.

Gráfica 3. Aprendices vinculados a la formación complementaria.

	META	EJECUCIÓN	% CUMPL.
APRENDICES	7.647.176	5.955.115	77,9%
	META	EJECUCIÓN	% CUMPL.
CUPOS	9.302.923	7.594.123	81,6%

Fuente: SENA – Dirección de planeación y Direcciónamiento Corporativo.

El programa Educación Media del Sena del 2021 es una estrategia de fortalecimiento de la formación complementaria, esto gracias a la promoción de la participación de una población importante de estudiantes de bachillerato en esta apuesta educativa. La articulación de la población de estudiantes de educación media establece una pertinencia fundamental entre los conocimientos impartidos por el Sena y las competencias requeridas por las empresas.

Gráfica 4. Vinculación de estudiantes de educación media.

	META	EJECUCIÓN	% CUMPL.
APRENDICES	469.753	469.933	100,0%
CUPOS	469.753	469.943	100,0%

Fuente: SENA – Dirección de planeación y Direcciónamiento Corporativo.

La importancia de acompañar desde el Estado estos procesos encabezados por el SENA tienen como propósito brindar una formación integral de calidad, priorizando los programas técnicos a nivel nacional, regional y local que estén involucrados en actividades económicas que contribuyan con el desarrollo económico del país.

Objeto del proyecto

Todo lo anterior justifica la presente iniciativa, que tiene como objeto establecer medidas específicas para desarrollo de competencias laborales en el sector construcción, actividades inmobiliarias, información tecnológica y comercio electrónico a nivel de educación media a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y así facilitar la vinculación de los bachilleres a los sectores del mercado laboral que más dinamizan la economía.

Esta estrategia de inclusión de jóvenes en el mercado laboral a través de una política de formación en competencias pertinentes para el mercado laboral en el nivel de educación media, académica y técnica a nivel pública y privada tendrá aplicación en el orden local, municipal, departamental, distrital y nacional.

Para esto, se propone que el gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Trabajo promueva una Política de formación en educación media en competencias para los sectores de la construcción, actividades inmobiliarias, comercio electrónico e información tecnológica. Con el fin de insertar a los jóvenes en el mercado laboral, dinamizar la economía, generar empleos y cerrar las brechas económicas y sociales en los jóvenes.

En este sentido, se plantea entre otras, que a través del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), se defina e incorporen los conocimientos, habilidades y actitudes requeridas para conseguir las competencias necesarias en los sectores de la construcción, actividades inmobiliarias, comercio electrónico e información tecnológica.

Además, este Proyecto de ley busca generar incentivos para que las pequeñas y medianas empresas se articulen a este proceso, y vinculen así a jóvenes que se encuentren cursando programas asociados a la educación dual. Para esto, se propone un descuento tributario con base en las siguientes estimaciones:

ESCENARIO 2. BENEFICIO A TRAVÉS DE LA DESCUENTO EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA						
Tratamiento Deducción y beneficio	100%	40%	70%	60%	50%	
INGRESO	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000	
Deducción en \$	10.000.000	0	0	0	0	
Efecto en RUG	90.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000	
Efecto en el Impuesto 35%	31.500.000	35.000.000	35.000.000	35.000.000	35.000.000	
Descuento tributario Beneficio		4.000.000	7.000.000	6.000.000	5.000.000	
Recuperación del pago a través de renta	3.500.000	4.000.000	7.000.000	6.000.000	5.000.000	

Con el descuento tributario en tiempo de la práctica recuperaría 4.000.000 por 10.000.000 pagados.

1er. año firma del contrato: por cada diez millones pagados recuperaría 7.000.000

2do. año firma del contrato: por cada diez millones pagados recuperaría 6.000.000

3er. año firma del contrato: por cada diez millones pagados recuperaría 5.000.000

4to. año firma del contrato: por cada diez millones pagados recuperaría 4.000.000.

Además, teniendo en cuenta que las personas que harán parte de este tipo de programas, generalmente son jóvenes sin hijos a cargo, la pequeña o mediana empresa que decida reclutarlo no tendrá necesidad de pagar caja de compensación familiar mientras que el estudiante desarrolla su práctica, e incluso, durante un año más sí el mismo es vinculado.

Conflicto de intereses

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

“**Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un Proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)”.

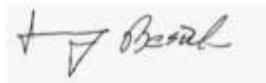
Igualmente, el Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

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

lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles...”.

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de ley , a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

FIRMAS



John Moises Besaile Fayad
Senador de la República



Milene Jarava Díaz
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre



José Alfredo Gnecco
Senador de la República



Jorge Eliécer Tamayo Marulanda
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca



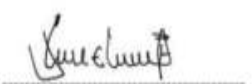
Wilmer Ramiro Carrillo M.
Representante a la Cámara
Departamento de Norte de Santander



Norma Hurtado Sánchez
Senadora de la República



Hernando Guida Ponce
Representante a la Cámara
Departamento de Magdalena



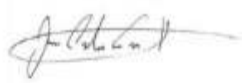
José Eliécer Salazar
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar



Astrid Sánchez Montes de Oca
Representante a la Cámara
Departamento del Chocó



Alfredo Rafael Deluque Zuleta
Senador de la República



Juan Carlos Garcés Rojas
Senador de la República



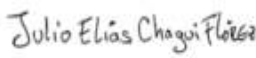
Victor Manuel Salcedo Guerrero
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca



Ana Paola Garcia Soto
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba



Berner Zambrano Eraso
Senador de la República



Julio Elias Chagui Florez
Senador de la República



Alexander Guarin Silva
Representante a la Cámara
Departamento del Guainia



Teresa Enriquez Rosero
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño



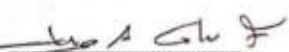
Antonio José Correa
Senador de la República



Juan Felipe Lemos
Senador de la República



Diego Fernando Caicedo
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca



Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa
Representante a la Cámara
Departamento de la Guajira
Partido Colombia Renaciente

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 22 de Agosto del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley 147 Acto Legislativo

No. 147 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: John
Mojas Becerra y otros.

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2022
CÁMARA

por la cual se adicionan el numeral 4 del artículo 23 y el artículo 25 de la Ley 115 de 1994, ampliando los contenidos en formación en convivencia y habilidades sociales, en la educación básica y media, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto:* La presente ley tiene por objeto ampliar el área establecida en el artículo 23 y el artículo 25 de la Ley 115 de 1994, agregando contenidos en convivencia escolar, familiar y habilidades sociales, con la finalidad de prevenir

en los niños, niñas y adolescentes, la violencia juvenil, la comisión de infracciones cometidas por menores de edad, el consumo de sustancias psicoactivas, la violencia intrafamiliar y el matoneo o acoso escolar, formando integralmente para la vida y logrando una coexistencia saludable en la educación básica, y media y así, en todos los individuos de la sociedad.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley se entiende por:

- a) **Convivencia:** Implica la acción de convivir con otro u otros, coexistir en armonía dentro de una sociedad, vinculado a la coexistencia pacífica y armoniosa de grupos humanos en un mismo espacio, por medio del entendimiento de la existencia del otro.
- b) **Convivencia escolar:** Es la construcción de relaciones entre las personas que forman la comunidad académica, realizada desde el respeto, la aceptación de las diferencias y de las opiniones de todos en un plano de igualdad.
- c) **Habilidades sociales:** Conjunto de competencias que permiten a los estudiantes realizar una coexistencia adecuada con los demás individuos dentro de la sociedad, con la finalidad de prevenir violencia juvenil, infracciones cometidas por menores de edad, consumo de sustancias psicoactivas, y conductas de matoneo o acoso escolar.
- d) **Habilidades para la vida:** Son un conjunto de competencias que concluyen en adoptar un comportamiento adecuado y positivo, permitiendo a los individuos enfrentar los desafíos de la vida cotidiana con mayor destreza. Habilidades básicas que permiten el bienestar por medio de: autoconocimiento, empatía, comunicación asertiva, relaciones interpersonales, toma de decisiones, manejo de problemas y conflictos, pensamiento creativo, pensamiento crítico, manejo de emociones y sentimientos y manejo de tensiones y estrés.
- e) **Matoneo o acoso escolar:** Consiste en la conducta negativa, intencional metódica y sistemática de agresión, intimidación, humillación, ridiculización, difamación, coacción, aislamiento deliberado, amenaza o incitación a la violencia o cualquier forma de maltrato psicológico, verbal, físico contra un niño, niña o adolescente, por parte de un estudiante o varios de sus pares con quienes mantiene una relación de poder desigual.
- f) **Cyberbullying o cyberacoso:** Acción de ser molestado, amenazado, acosado, humillado, avergonzado o abusado por otro niño, niña o adolescente, a través de internet o cualquier medio de comunicación. Se caracteriza porque el acoso se da entre dos iguales, en este caso, menores.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 23. Áreas obligatorias y fundamentales.

Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional.

Los grupos de áreas obligatorias y fundamentales que comprenderán un mínimo del 80% del plan de estudios, son los siguientes:

1. Ciencias naturales y educación ambiental.
2. Ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia.
3. Educación artística y cultural.
4. Educación ética, en valores humanos, convivencia y habilidades sociales.
5. Educación física, recreación y deportes.
6. Educación religiosa.
7. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros.
8. Matemáticas.
9. Tecnología e informática.

Parágrafo. La educación religiosa se ofrecerá en todos los establecimientos educativos, observando la garantía constitucional según la cual, en los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibirla.

Parágrafo. La educación en Historia de Colombia como una disciplina integrada en los lineamientos curriculares de las ciencias sociales, sin que se afecte el currículo e intensidad horaria en áreas de Matemáticas, Ciencia y Lenguaje.

Parágrafo. Educación Ética, en Valores Humanos, Convivencia y Habilidades Sociales, incluirá pedagogías en comportamiento que permita a los estudiantes formar competencias que logren alejarlos de la violencia y la comisión de infracciones cometidas por menores de edad, así como, el consumo de sustancias psicoactivas y conductas de matoneo o acoso estudiantil. Además de preparar individuos para su adecuado comportamiento en sociedad.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 25 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 25. Formación ética y moral. La formación ética y moral se promoverá en el establecimiento educativo a través del currículo, de los contenidos académicos pertinentes, del ambiente, del comportamiento honesto de directivos, educadores, y personal administrativo, de la aplicación recta y justa de las normas de la institución, y demás mecanismos que contemple el Proyecto Educativo Institucional.

La formación en Convivencia y Habilidades Sociales deberá dar competencias a los estudiantes

que permitan una coexistencia armónica dentro de la sociedad, por medio del entendimiento del otro, incentivando el respeto por las instituciones democráticas y por la familia, mediante comportamientos respetuosos que permitan evitar la descomposición social, la violencia, la comisión de infracciones cometidas por menores de edad, el consumo de sustancias psicoactivas y el matoneo o acoso estudiantil.

Artículo 5°. *Contenido.* El área fundamental de Educación Ética, en Valores Humanos, Convivencia, y Habilidades Sociales, dentro de su plan de estudios deberá contener como mínimo los siguientes contenidos curriculares:

- a) Convivencia escolar, social, familiar y ciudadana.
- b) Fortalecimiento de la familia y prevención de la violencia intrafamiliar.
- c) Prevención en el consumo de sustancias psicoactivas y consecuencias del consumo para la salud y su entorno social y familiar.
- d) Prevención en la comisión de delitos contra la libertad, la integridad y formación sexual.
- e) Prevención de la violencia basada en género e inclusión de la diversidad sexual, enseñanza de principios y valores como la solidaridad, la generosidad, la tolerancia y la paciencia.
- f) Prevención en la comisión de infracciones cometidas por menores de edad.
- g) Prevención de matoneo escolar, cyberbullying y uso adecuado de redes sociales.
- h) Autoconocimiento, comunicación asertiva, relaciones interpersonales, toma de decisiones, manejo de problemas y conflictos, pensamiento creativo, pensamiento crítico, manejo de emociones y sentimientos, manejo de tensiones y estrés.

En el currículo podrán incluirse las 10 habilidades para la vida, modelo impulsado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que busca fortalecer las competencias de los niños, niñas y adolescentes, como un grupo de destrezas a desarrollar en contextos educativos de diversa naturaleza con los cuales los individuos podrán ser más idóneos para afrontar de manera positiva los retos del mundo actual.

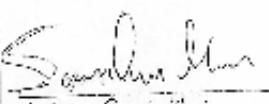
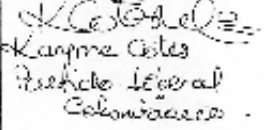
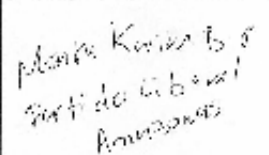
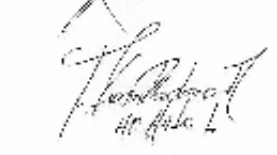
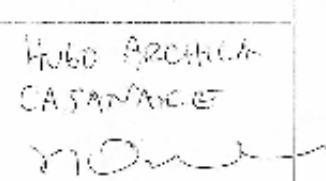
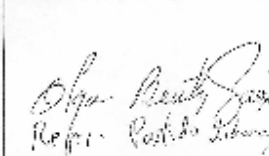
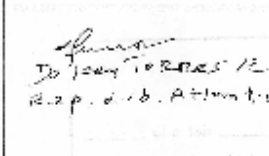
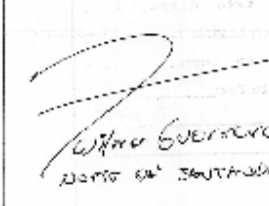
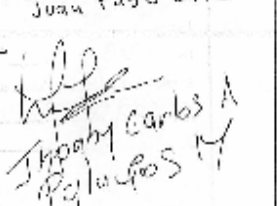
Artículo 6°. *Reglamentación.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, contará con hasta 6 meses para expedir los lineamientos curriculares para el desarrollo del área, que permita la implementación adecuada de la presente ley.

Artículo 7°. *Vigilancia y control.* El Ministerio de Educación Nacional, mediante el ejercicio de su función de vigilancia y control, deberá verificar que se implementen de manera adecuada y que se cumplan, los contenidos del área fundamental de Ética, en Valores Humanos, Convivencia y Habilidades Sociales.

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

Cordialmente,


PIEDAD CORREAL RUBIANO
Representante a la Cámara por Quindío
Partido Liberal Colombiano

 Santiago Osorio Marín Partido Puro de Justicia	 Álvaro León Pardo Partido Liberal - Santander
 Karina Cotes Partido Liberal Colombianos	 Germán Díaz Partido Liberal
 Monte Kuri Partido Liberal Amazonas	 Fernando Partido Liberal
 Carlos Partido Liberal Cesar	 Hugo Archila CASANAVE Partido Liberal
	
 Olga Partido Liberal	
 Partido Liberal	 Juan Pablo Gillo
 Partido Liberal	
 Partido Liberal	
 Partido Liberal	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Se han radicado iniciativas con contenidos similares, como es el caso de los proyectos de ley que a continuación se citan:

El Proyecto de ley 193 de 1995 Senado, *por medio de la cual, se reglamenta la urbanidad e instrucción cívica en la educación básica primaria, secundaria y superior colombiana*; este proyecto fue archivado por tránsito a otra legislatura. Posteriormente se radicó el Proyecto de ley 015 de 2006 Senado, *“por medio de la cual se reforma la Ley 115 de 1994, para ordenar la enseñanza de los principios universales de la urbanidad, en los primeros cinco grados de la Educación Básica - Ley Urbanidad”*, archivado el día 24 de mayo de 2007. El Proyecto de ley 140 de 2010 Cámara, *por medio del cual se promueve el tema de civismo y urbanidad a partir del nivel preescolar y hasta completar la educación media, en las instituciones educativas públicas y privadas del país*, igualmente fueron archivados estos dos últimos proyectos, de conformidad con el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, por tránsito a otra legislatura.

Así mismo se presentó el Proyecto de ley 034 de 2014 Cámara, *por medio del se modifica el artículo 23 de la Ley 115 de 1994*, el cual también fue archivado por tránsito de legislatura de conformidad con el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992. Más adelante, se radicó el Proyecto de ley 061 de 2017, *por medio de la cual se regula el derecho fundamental al estudio de la constitución política y la instrucción cívica establecido en el artículo 41 y se dictan otras disposiciones*, proyecto también archivado de conformidad con los artículos 190 y 208 de la Ley 5ª de 1992.

El Proyecto de ley 090 de 2018, *por la cual se dictan disposiciones sobre urbanidad y civismo*, fue retirado por su autor. Finalmente, se presentó el Proyecto de ley número 128 de 2020 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 1º de la Ley 107 de 1994 y los artículos 14 y 23 de la Ley 115 de 1994, con el fin de establecer la enseñanza obligatoria de clases de urbanidad, civismo, transparencia y moralidad pública, en la educación básica primaria, secundaria y media, y se dictan otras disposiciones*, el cual fue archivado por tránsito de legislatura.

Se hace necesario aclarar que, así mismo, se radicó, debatió, aprobó y sancionó el Proyecto de ley 342 de 2003 Cámara, 306 de 2005 Senado, que entró en vigencia mediante Ley 1013 de 2006, *por la cual se modifica el artículo 14 de la Ley 115 de 1994*, sin embargo, unos meses después fue derogado tácitamente por la Ley 1029 de 2006 al modificar el artículo 14 de la Ley 115 en desarrollo del artículo 41 de la Constitución Política de Colombia.

Como es evidente, esta es la primera vez que se radica un Proyecto de ley que si bien es cierto, modifica los artículos 23 y 25 de la Ley 115 de 1994, también lo es que, no crea una nueva cátedra, con

la finalidad de no sobrecargar a los niños, niñas y adolescentes con más contenidos, solo, resignifica y amplía contenidos en el área fundamental de ética y valores humanos, redimensionándolos hacia la convivencia y las habilidades para vivir armónicamente en sociedad, con la finalidad de prevenir conductas violentas, infracciones cometidas por menores de edad, el consumo de sustancias psicoactivas y el matoneo o acoso estudiantil, todas estas conductas en grave aumento, con la finalidad de incentivar el respeto por sí mismo y por los demás.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1 Marco Constitucional

El **Preámbulo** de la Constitución Política establece:

En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, **la convivencia**, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:

El artículo 2° de la Constitución Política cita textualmente:

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y **asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.**

Las autoridades de la República están instituidas **para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.**

El **artículo 67** de la Constitución Política establece:

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

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

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

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

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

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

El **artículo 44** de la Constitución Política expresa:

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, **la educación y la cultura, la recreación** y la libre expresión de su opinión. **Serán protegidos** contra toda forma de abandono, **violencia física o moral**, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

El **artículo 45** de la Constitución Política expone:

Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y **a la formación integral.** El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

2.2 Fundamentos legales

El artículo 5° Ley 115 de 1994, establece los fines de la educación, de conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, explicando que la educación se desarrollará atendiendo a los siguientes fines:

1. **El pleno desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico,**

dentro de un proceso de formación integral, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética, cívica y demás valores humanos.

2. La formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad.
3. La formación para facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.
4. La formación en el respeto a la autoridad legítima y a la ley, a la cultura nacional, a la historia colombiana y a los símbolos patrios.
5. La adquisición y generación de los conocimientos científicos y técnicos más avanzados, humanísticos, históricos, sociales, geográficos y estéticos, mediante la apropiación de hábitos intelectuales adecuados para el desarrollo del saber.
6. El estudio y la comprensión crítica de la cultura nacional y de la diversidad étnica y cultural del país, como fundamento de la unidad nacional y de su identidad.
7. El acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y demás bienes y valores de la cultura, el fomento de la investigación y el estímulo a la creación artística en sus diferentes manifestaciones.
8. La creación y fomento de una conciencia de la soberanía nacional y para la práctica de la solidaridad y la integración con el mundo, en especial con Latinoamérica y el Caribe.
9. El desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que fortalezca el avance científico y tecnológico nacional, orientado con prioridad al mejoramiento cultural y de la calidad de la vida de la población, a la participación en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas y al progreso social y económico del país.
10. La adquisición de una conciencia para la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, de la calidad de la vida, del uso racional de los recursos naturales, de la prevención de desastres, dentro de una cultura ecológica y del riesgo y la defensa del patrimonio cultural de la Nación.
11. La formación en la práctica del trabajo, mediante los conocimientos técnicos y habilidades, así como en la valoración del mismo como fundamento del desarrollo individual y social.
12. La formación para la promoción y preservación de la salud y la higiene, la prevención integral de problemas socialmente relevantes, la educación física,

la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre, y

13. La promoción en la persona y en la sociedad de la capacidad para crear, investigar, adoptar la tecnología que se requiere en los procesos de desarrollo del país y le permita al educando ingresar al sector productivo.

La Ley 12 de 1991 aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989; esta Convención considera que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad.

Por otra parte, establece en su artículo 4º que los Estados Partes deben adoptar todas las medidas legislativas para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención.

Así mismo, la convención dispone que los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
- b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
- c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
- d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;
- e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

El artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 cita textualmente:

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:
 - a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
 - b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y

de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;

- c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
- d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
- e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

III. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA

Iniciativas similares han sido debatidas en el Congreso de la República, por partidos de todas las corrientes ideológicas, convirtiéndose en un clamor y una indiscutible necesidad de la sociedad, seres humanos con formación en convivencia social, familiar, escolar, ciudadana, democrática, habilidades sociales y habilidades para la vida, aprendiendo valores como ser solidarios y generosos, ser tolerantes, pacientes, honestos, saber personal y pedir perdón, ser optimistas, tener empatía y ser humildes, desde los primeros años de educación, crean sociedades con menores índices de violencia juvenil, y en general con un comportamiento respetuoso del ciudadano con las normas de convivencia pública.

Los índices de consumo de drogas, violencia juvenil, infracciones cometidas por menores de edad, por parte de niños, niñas y adolescentes que muchas veces tienen la doble connotación de víctimas y victimarios, o que, en muchos casos, empiezan siendo victimarios y terminan siendo víctimas de delincuencia organizada, fueron investigados previo a la radicación e iniciación del trámite legislativo del presente proyecto. Se realizaron múltiples solicitudes de información, con arreglo al artículo 258 de la Ley 5ª de 1992, entendiendo así la necesidad de lograr una modificación normativa que permita disminuir los mencionados índices. Dentro de las entidades requeridas, se encuentra el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Educación Nacional. Esta información se describirá y analizará a continuación, para finalmente emitir una conclusión.

Fue necesario indagar sobre el número de las infracciones cometidas por menores de edad, conocidas por cada una de las entidades, y discriminadas según los siguientes tipos penales: violencia intrafamiliar, lesiones personales, hurto, delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, y tráfico de estupefacientes; conductas como el matoneo o acoso escolar.

En este orden de ideas, la Defensoría del Pueblo especificó que de conformidad con la Ley 1098 de 2006, la función de la Defensoría, en el marco del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes está contemplada en el artículo 154, sobre el derecho a la defensa, y así, anexas la siguiente estadística, de acuerdo al número de prestación de servicios atendidas.

SOLICITUDES DEL SERVICIO	2020	2021	2022 (Corte a junio 22)
Violencia Intrafamiliar	1404	1062	755
lesiones personales	513	369	329
Hurto	3170	1614	1108
Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales.	1934	1234	925
Tráfico de estupefacientes y delitos relacionados	1820	1101	587

Sobre el mismo pedimento, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar allega el número de ingresos al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) por la presunta comisión de los delitos previamente relacionados.

Tabla 1. Ingresos al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes por la presunta comisión de los delitos.

Delito	2020	2021	2022 corte a 30 de junio
Violencia intrafamiliar	546	699	277
Lesiones personales	370	344	231
Hurto	1.769	1.619	878
Delitos contra la libertad, integridad y formación sexual	828	1163	491
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	923	979	573
Total	4.436	4.804	2.450

Fuente: Sistema de información Misional (SIM) del ICBF - Consultado 3 de agosto de 2022.

Así mismo, el **Ministerio de Justicia y del Derecho** adjunta datos de aprehensiones de menores por el delito de tráfico, fabricación, o porte de estupefacientes, conforme a la información que reposa en el Observatorio de Drogas de Colombia, como resultado de operativos de la Policía Nacional divulgados por la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN).

Aprehensiones por delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes en el periodo 2020 a 20 de junio de 2022.

2020	2021	30 de junio de 2022
1.888	1.727	1.119

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN)

Sobre los casos de farmacodependencia, explican cómo la marihuana es la sustancia ilícita de mayor consumo entre los escolares del país:



Como ha quedado señalado en las cifras anteriormente citadas, de acuerdo con información del **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**, los casos de violencia intrafamiliar o matoneo escolar han presentado aumentos progresivos en los últimos tres años analizados. De esta manera, en cumplimiento del artículo 77 de la Ley 1098 de 2006, el ICBF implementó el Sistema de Información Misional (SIM), que cuenta con el módulo de registro de peticiones y denuncias de la ciudadanía y da cuenta ampliamente de las problemáticas expuestas en el presente Proyecto de ley.

En este módulo se encuentran las solicitudes, los registros de los Procesos de Restablecimiento Administrativo de Derechos (PARD y demás trámites que guardan relación con las medidas de protección en favor de los niños, niñas y adolescentes.

En el mismo sentido, la **Defensoría del Pueblo** cita información del Ministerio de Educación Nacional según la cual (...) *“se han reportado, entre mayo de 2019 y mayo de 2022, 1.833 situaciones en los Comités de Convivencia Escolar; de las cuales 808 corresponden a acoso escolar y ciberacoso, 492 situaciones por presuntos delitos como microtráfico (SPA) y violencia sexual. Sin embargo, es necesario dejar claro que la implementación del Sistema de Información Unificado de Convivencia Escolar ha sido escalonada y por lo anterior es claro que el sistema no ha cubierto la totalidad de las posibles situaciones de perturbación de la convivencia escolar presentada”...*

“Como prueba de lo anterior, es la gran diferencia estadística al comparar con registros de organizaciones no gubernamentales como la ONG Internacional Bullying Sin Fronteras, la cual dio a

conocer un informe con las cifras registradas entre enero de 2020 y diciembre de 2021, reportando 8.981 casos graves de bullying. Las cifras posicionan a Colombia “como uno de los países con mayor cantidad de casos de acoso escolar en el mundo” (...).

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, resulta necesario presentar un Proyecto de ley que amplíe el área establecida en los artículos 23 y 25 de la Ley 115 de 1994, de modo que las estrategias que actualmente están implementando las instituciones que tienen dentro de su misionalidad la protección y garantía de derechos de las niñas, niños y adolescentes en edad escolar, puedan articularse y potenciarse en pro de sus objetivos comunes dada la importancia que estos temas deben tener en la agenda pública nacional en lo referente a educación, infancia, adolescencia y juventud.

Es el caso de la **Política Pública de Prevención del Delito en adolescentes y jóvenes**, en el marco del Comité del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, en tanto que sus líneas de acción puedan aplicarse no sólo de manera correctiva o restaurativa sino preventiva desde el aula de clase con el propósito de disminuir la reincidencia de las conductas anteriormente descritas y propiciar no sólo un ambiente armónico para el aprendizaje, sino disminuir la incidencia en las conductas señaladas a lo largo de este Proyecto de ley y aportar a la construcción de paz desde el entorno escolar.

Por su parte, es necesario articular también herramientas como el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos, Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar, contemplada en la Ley 1620 de 2013 y el Decreto 1965 del mismo año, a partir de los cuales se crearon además los Comités Nacionales, Departamental, Municipales y Distritales de Convivencia Escolar.

Vale decir además que en las competencias asignadas al ICBF, según lo establecido en el artículo 24 de la citada norma, *“se concretan en la adopción de medidas de prevención o protección, una vez agotadas las decisiones adoptadas por la instancia del Comité Escolar de Convivencia respectivo. Así mismo, corresponde al ICBF brindar lineamientos a los Consejos Territoriales de Política Social y adoptar las medidas de emergencia y de protección a través de las autoridades administrativas, a quienes, además, como autoridad les atañe orientar a los niños, niñas y adolescentes en el ejercicio y el restablecimiento de sus derechos humanos, sexuales y reproductivos y en la comprensión y aplicación de la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar”.*

Sobre este particular resulta oportuno tener en cuenta las acciones que en materia de prevención primaria y secundaria han venido adelantando el ICBF y la Fiscalía General de la Nación a través del programa “Futuro Colombia”, de la mano de entidades gubernamentales y no gubernamentales y del sector

social, de manera articulada con el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA), con el propósito de evitar la incidencia de las infracciones cometidas por los adolescentes y conductas contrarias a la convivencia cometidas por menores, así como mitigar los factores de riesgo vinculados a delitos descritos por el ICBF, como lo son los ya citados consumo de sustancias psicoactivas, violencia intrafamiliar, delitos sexuales y conductas relacionadas con el matoneo o violencia escolar, y demás factores de contextos escolares que propicien una cultura de ilegalidad.

Adicionalmente, el Estado debe generar mecanismos que conduzcan a desestimular de manera efectiva la comisión de delitos por parte de los menores de edad en torno a la prevención en este ciclo vital que involucre además a la familia y a la sociedad en su conjunto, las educación desde la primera infancia que permita a los niños, niñas y adolescentes adquirir competencias y habilidades para enfrentar los retos de la sociedad actual, sin acudir al consumo de estupefacientes, la violencia, comisión de infracciones, y el matoneo o acoso escolar, en respuesta a las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil.

Resulta imperante además promover desde el Estado y la sociedad civil el fortalecimiento de la familia y la sociedad, por medio de la educación desde la infancia, esto es, desde la educación básica primaria a la media, así como, el respeto de los Derechos Humanos también por parte de los menores de edad en Colombia, como condiciones fundamentales para evitar la comisión de conductas tipificadas penalmente en el Sistema de Responsabilidad para Adolescentes.

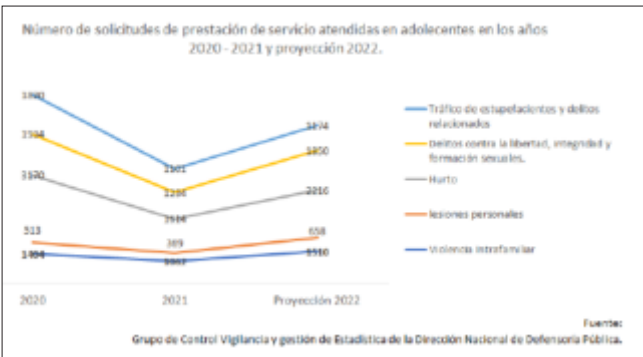
Este proyecto de ley aborda y sustenta además la modificación de la normatividad vigente en la necesidad de proveer una respuesta efectiva al trato diferencial que debe tenerse en torno a la prevención de infracciones por parte de adolescentes y jóvenes, dada su vulnerabilidad en términos generales y dadas además variables culturales, geográficas y de rangos de edad, en concordancia con lo estipulado en la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyo punto de partida es su consideración como “*sujetos titulares y en ejercicio responsable de sus derechos de acuerdo con la etapa del ciclo vital y el nivel de desarrollo en que se encuentren*”.

En tal sentido surge la necesidad de propender desde los órganos legislativos por un Estado que tenga la capacidad de materializar en los territorios acciones que garanticen la protección de los derechos a través de la educación, para que tenga impacto en la vida y desarrollo de los menores de edad, por lo cual la prevención resulta fundamental y el Estado debe proporcionar herramientas aplicables en el entorno del aula de clases y en el hogar. En el mismo sentido, se debe tener en cuenta que al igual que el seno familiar, el aula de clases y el entorno escolar visto de manera integral, son espacios propicios para trabajar decididamente en la identificación, prevención oportuna a través de alertas tempranas

y en el tratamiento de factores asociados al matoneo escolar como la deserción escolar, el consumo de sustancias psicoactivas y la violencia doméstica que encuentra en el aula espacios de expansión y reproducción de estas conductas.

Adicionalmente, el presente proyecto de ley busca interpretar y traer al contexto del sistema educativo estrategias para la atención integral de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, y ofrecer herramientas de convivencia escolar, social, familiar y ciudadana, fortalecimiento de la familia y prevención de violencia intrafamiliar, prevención en el consumo de sustancias psicoactivas y consecuencias del consumo para la salud y su entorno social y familiar, prevención en la comisión de delitos contra la libertad, la integridad y formación sexual, prevención de la violencia basada en género e inclusión de la diversidad sexual, enseñanza de principios y valores como la solidaridad, la generosidad, la tolerancia y la paciencia, prevención de matoneo escolar, ciberbullying y uso adecuado de redes sociales y, por último, autoconocimiento, comunicación asertiva, relaciones interpersonales, toma de decisiones, manejo de problemas y conflictos, pensamiento creativo, pensamiento crítico, manejo de emociones y sentimientos, manejo de tensiones y estrés. Desarrollo de habilidades que exige el mundo actual, construcción de proyecto de vida desde el aula de clase, entre otros aspectos.

En conclusión, el Estado debe propiciar las condiciones para lograr que las acciones, planes, proyectos tengan trascendencia suficiente en los territorios y en las vidas de los menores de edad, siendo el derecho penal la *ultima ratio* del Estado, las acciones deben estar encaminadas a prevenir desde la primera infancia la comisión de infracciones, esto implica que exista un compromiso estatal que incluya la educación como referente la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, bajo el entendido que son sujetos de derecho autónomos.



IV. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

Este proyecto de ley no ordena gasto público, no tiene afectación y no tiene injerencia presupuestal alguna, en el entendido que, solo adiciona contenidos a una cátedra ya existente dentro de los pénsums escolares, y por ende ya tiene, recursos para ello, y de esta manera no tiene un impacto fiscal.

Así, se da cumplimiento a lo establecido en la Ley 819 del 9 de julio de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, que en su artículo 7º dispone que todos los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Contemplando así la obligatoriedad de incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

V. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones*, que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos, deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista, teniendo en cuenta que, la propuesta versa sobre la ampliación conceptual y redefinición de una cátedra escolar de interés general que no beneficiaría a ningún congresista de forma particular, actual y directa.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa Administrativa, mediante Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

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

En el mismo sentido, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019:

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

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

Es de aclarar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

VI. CUADRO COMPARATIVO

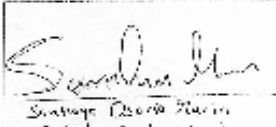
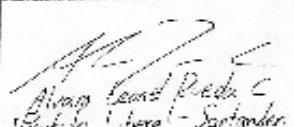
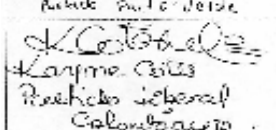
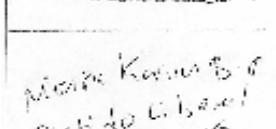
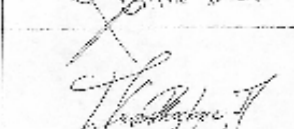
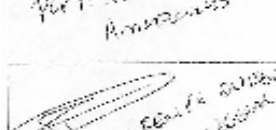
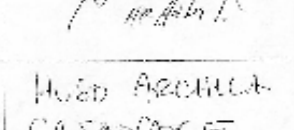
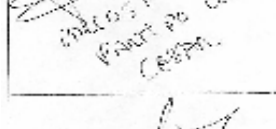
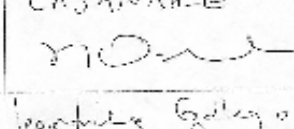
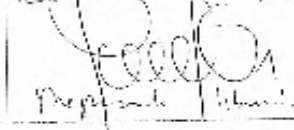
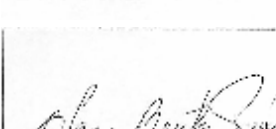
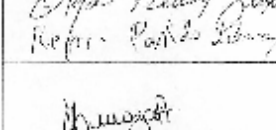
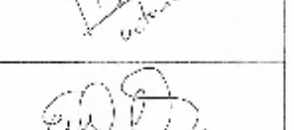
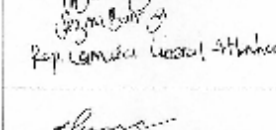
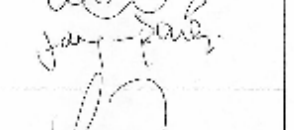
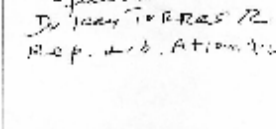
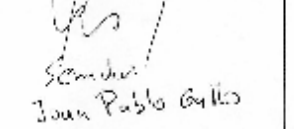
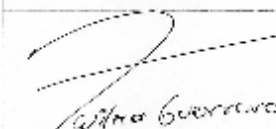
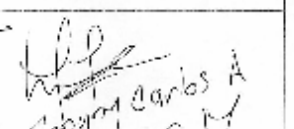
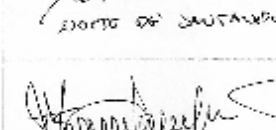
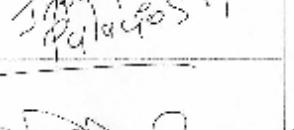
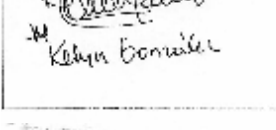
LEGISLACIÓN VIGENTE.			PROYECTO DE LEY		
ARTÍCULO	23.	ÁREAS	ARTÍCULO	23.	ÁREAS
OBLIGATORIAS		Y	OBLIGATORIAS		Y
FUNDAMENTALES.			FUNDAMENTALES.		
Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional.			Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional.		
Los grupos de áreas obligatorias y fundamentales que comprenderán un mínimo del 80% del plan de estudios, son los siguientes:			Los grupos de áreas obligatorias y fundamentales que comprenderán un mínimo del 80% del plan de estudios, son los siguientes:		
1. Ciencias naturales y educación ambiental.			1. Ciencias naturales y educación ambiental.		
2. Ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia.			2. Ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia.		
3. <Numeral modificado por el artículo 65 de la Ley 397 de 1997. El					

nuevo texto es el siguiente:> Educación artística y cultural.	3. Educación artística y cultural.
4. Educación ética y en valores humanos.	4. Educación ética, en valores humanos, <u>convivencia y habilidades sociales.</u>
5. Educación física, recreación y deportes.	5. Educación física, recreación y deportes.
6. Educación religiosa.	6. Educación religiosa.
7. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros.	7. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros.
8. Matemáticas.	8. Matemáticas.
9. Tecnología e informática.	9. Tecnología e informática.
PARÁGRAFO. La educación religiosa se ofrecerá en todos los establecimientos educativos, observando la garantía constitucional según la cual, en los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibirla.	PARÁGRAFO. La educación religiosa se ofrecerá en todos los establecimientos educativos, observando la garantía constitucional según la cual, en los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibirla.
PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 4 de la Ley 1874 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> La educación en Historia de Colombia como una disciplina integrada en los lineamientos curriculares de las ciencias sociales, sin que se afecte el currículo e intensidad horaria en áreas de Matemáticas, Ciencia y Lenguaje.	PARÁGRAFO. La educación en Historia de Colombia como una disciplina integrada en los lineamientos curriculares de las ciencias sociales, sin que se afecte el currículo e intensidad horaria en áreas de Matemáticas, Ciencia y Lenguaje.
	PARÁGRAFO. Educación ética, en valores humanos, convivencia y habilidades sociales, incluirá pedagogías en comportamiento que permita a los estudiantes formar competencias que logren
	alejarlos de la violencia y la comisión de infracciones cometidas por menores de edad, así como, el consumo de sustancias psicoactivas y conductas de matoneo o acoso estudiantil. Además de preparar individuos para su adecuado comportamiento en sociedad.
ARTÍCULO 25. FORMACIÓN ÉTICA Y MORAL. La formación ética y moral se promoverá en el establecimiento educativo a través del currículo, de los contenidos académicos pertinentes, del ambiente, del comportamiento honesto de directivos, educadores, y personal administrativo, de la aplicación recta y justa de las normas de la institución, y demás mecanismos que contemple el Proyecto Educativo Institucional.	ARTÍCULO 25. FORMACIÓN ÉTICA Y MORAL. La formación ética y moral se promoverá en el establecimiento educativo a través del currículo, de los contenidos académicos pertinentes, del ambiente, del comportamiento honesto de directivos, educadores, y personal administrativo, de la aplicación recta y justa de las normas de la institución, y demás mecanismos que contemple el Proyecto Educativo Institucional.
	La Formación en convivencia y habilidades sociales deberá dar competencias a los estudiantes que permitan una coexistencia armónica dentro de la sociedad, por medio del entendimiento del otro, incentivando el respeto por las instituciones democráticas y por la familia, mediante comportamientos respetuosos que permitan evitar la descomposición social, la violencia, la comisión de infracciones cometidas por menores de edad, el consumo de sustancias psicoactivas y el matoneo o acoso estudiantil.

Por las razones expuestas, someto a consideración de los honorables Congresistas esta iniciativa parlamentaria. De los honorables Congresistas



PIEDAD CORREAL RUBIANO
Representante a la Cámara por Quindío
Partido Liberal Colombiano

 Sandra Lina Partido Liberal - Santander	 Álvaro León Pardo Partido Liberal - Santander
 Karina Cárdenas Partido Liberal - Calabazito	 Álvaro Díaz Partido Liberal - Calabazito
 Ricardo Karam Partido Liberal - Antioquia	 Francisco J. no firma
 Carlos Pardo Partido Liberal - Cauca	 Hugo Arciniegas CASANOVES
 Juan Pablo Gálvez Partido Liberal - Cauca	 Leopoldo Gálvez Partido Liberal - Cauca
 Olga Beatriz Pardo Partido Liberal - Cauca	 Juan Carlos Pardo Partido Liberal - Cauca
 Juan Carlos Pardo Partido Liberal - Cauca	 Juan Carlos Pardo Partido Liberal - Cauca
 Juan Carlos Pardo Partido Liberal - Cauca	 Juan Carlos Pardo Partido Liberal - Cauca
 Juan Carlos Pardo Partido Liberal - Cauca	 Juan Carlos Pardo Partido Liberal - Cauca
 Juan Carlos Pardo Partido Liberal - Cauca	 Juan Carlos Pardo Partido Liberal - Cauca
 Juan Carlos Pardo Partido Liberal - Cauca	 Juan Carlos Pardo Partido Liberal - Cauca
 Juan Carlos Pardo Partido Liberal - Cauca	 Juan Carlos Pardo Partido Liberal - Cauca
 Juan Carlos Pardo Partido Liberal - Cauca	 Juan Carlos Pardo Partido Liberal - Cauca

El día 23 de agosto del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 748 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HE, Piedad Correal Rubiano y otras firmas.

SECRETARÍA GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1020 - Viernes, 2 de septiembre de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

	Págs.
Proyecto de ley orgánica 149 de 2022 Cámara, por medio del cual se fija un tope para la remuneración de los miembros de las tres ramas del poder público, de los altos cargos del Estado para una justicia social y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley orgánica 155 de 2022 Cámara, por medio de la cual se designa a las autoridades territoriales para que definan sobre la realización de las prácticas taurinas en su territorio y se dictan otras disposiciones.....	4
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 147 de 2022 Cámara, por medio del cual se dictan disposiciones para la articulación del SENA en la formación de competencias pertinentes para el sector de la construcción, actividades inmobiliarias, información tecnológica y comercio electrónico en el nivel de educación media técnica y académica y se incentiva la educación dual en Colombia.	12
Proyecto de ley número 148 de 2022 Cámara, por la cual se adicionan el numeral 4 del artículo 23 y el artículo 25 de la Ley 115 de 1994, ampliando los contenidos en formación en convivencia y habilidades sociales, en la educación básica y media, y se dictan otras disposiciones.	21