



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 584

Bogotá, D. C., viernes, 10 de agosto de 2018

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

NOTA ACLARATORIA

NOTA ACLARATORIA AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 10 DE 2018 SENADO

por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas.

Se deja constancia que el Proyecto de Ley Estatutaria número 10 de 2018 Senado, *por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas.*

Por error de transcripción, en la exposición de motivos, según consta en *Gaceta del Congreso* número 542 de 2018, por lo tanto, se ordena nuevamente su publicación debidamente corregida. De esta forma se indica que la publicación corregida se encuentra en la *Gaceta del Congreso* número 584 de 2018.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Radicación de Proyecto de ley Estatutaria número 10 de 2018 Senado, *por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas.*

Respetado Secretario General:

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, y particular actuando en consecuencia con lo

establecido en la Ley 5ª de 1992, en nuestra calidad de Congresistas de la República, radicamos ante su despacho, para que se inicie el trámite legislativo respectivo, el siguiente proyecto de ley estatutaria:

Proyecto de ley, *por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas.*

Por los honorables Congresistas,

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 10 DE 2018

por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular las coaliciones de partidos y

movimientos políticos para corporaciones públicas como mecanismo para promover el pluralismo político, garantizar la participación de los partidos y movimientos políticos y su adquisición progresiva de derechos.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 29A de la Ley 1475 de 2011 el cual quedará así:

Artículo 29A. Candidatos de coalición a corporaciones públicas. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido en la última elección una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar una lista de candidatos en coalición para la misma corporación pública. Esas listas tendrán el mismo tratamiento que las presentadas por partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos en cuanto a umbrales y cifra repartidora.

No podrán presentar listas propias en las circunscripciones donde hayan inscrito una lista de coalición, como tampoco podrán participar en más de una coalición en la misma circunscripción durante una misma elección. En ningún caso un partido o movimiento político puede representar más del 70% de los candidatos de una lista de coalición.

En el formulario de inscripción de listas de coalición a corporaciones públicas se indicarán los partidos y movimientos que la integran y el partido o movimiento de la coalición al que pertenece cada uno de los candidatos. La conformación y orden de la lista será definida mediante el acuerdo que realicen los partidos y movimientos políticos que hacen parte de la coalición, siguiendo mecanismos de democracia interna para lo cual tendrán en cuenta los estatutos de cada uno de ellos.

Parágrafo 1°. Antes de la inscripción de la lista, la coalición debe realizar un acuerdo de coalición, que como mínimo debe contener: los principios y reglas que regirán sus actuaciones, la agenda programática, el régimen de responsabilidad conforme a lo establecido en la normatividad vigente, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña, las reglas de distribución en materia de reposición de gastos y anticipos, los espacios de publicidad, los gerentes de campaña y los procesos de auditoría interna.

Parágrafo 2°. La suscripción del acuerdo de coalición para corporaciones públicas tiene carácter vinculante entre quienes lo suscriben y, por tanto, los partidos y movimientos políticos como sus directivos y demás miembros y/o afiliados no podrán inscribir, ni apoyar listas distintas a la que fue inscrita por la coalición.

Parágrafo 3°. Los partidos y movimientos políticos que conforman la coalición actuarán en bancadas solo en los aspectos que hacen parte del acuerdo de coalición.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congressistas,

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETIVO

Este proyecto de ley estatutaria tiene como objetivo reglamentar el Acto Legislativo 02 de 2015, “por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”, en materia de coaliciones, avanzando en el desarrollo de una regulación enfocada en la conformación y el ejercicio político de las coaliciones de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para elecciones a corporaciones públicas, de manera que se brinden garantías efectivas al pluralismo en el sistema político a través de la construcción de herramientas para la participación de las organizaciones políticas en un marco institucional que posibilite su adquisición progresiva de derechos.

II. ANTECEDENTES

Los artículos 107 y 108 constitucionales consagran de manera expresa el derecho a “fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse” como desarrollo del derecho a elegir y ser elegido, de manera que el Consejo Nacional Electoral concede personería jurídica a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

En este sentido el Acto Legislativo 02 de 2015 modifica el artículo 262 de la Constitución Política agregando que:

“(…) La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán

presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas”.

Además, la Ley 1475 del 2011 en su artículo 29 consagra la figura de la coalición como una de las vías para asumir iniciativas ciudadanas en corporaciones públicas a través de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica:

“Artículo 29. *Candidatos de coalición. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que, aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.*

En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.

En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.

Parágrafo 1°. Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos: mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.

Parágrafo 2°. La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y, por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.

Parágrafo 3°. En caso de faltas absolutas de gobernadores o alcaldes, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los diez días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato.

No podrán ser encargados o designados como gobernadores o alcaldes para proveer vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 30 y 1, 4 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política”.

Teniendo en cuenta estos avances en materia de desarrollo legislativo alrededor de las coaliciones, el Polo Democrático Alternativo y el Partido Alianza Verde a través de sus representantes legales interpusieron una tutela solicitando a la Registraduría Nacional del Estado Civil expedir el formulario E6 para inscripción de candidaturas en coalición, dado que la entidad se había negado a expedirlo previamente, a lo cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca respondió positivamente en fallo proferido a través del Magistrado Israel Soler Pedroza en Expediente A.T. número 2500023420002017-05487-00 ordenando expedir el formulario en cuestión.

Con base en el fallo mencionado anteriormente los partidos Alianza Social Independiente (ASI), Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) y Unión Patriótica (UP) inscribieron listas en coalición para las elecciones a Senado, alcanzando la votación suficiente para obtener 4 curules, y en Cámara de Representantes en las circunscripciones de Bogotá, D. C., Cundinamarca, Risaralda, Bolívar, Tolima y Sucre en los comicios del 2018, obteniendo la suficiente votación para ocupar 2 curules.

El contexto actual de construcción de paz, participación política y ampliación de la democracia, requiere con urgencia la reglamentación de las coaliciones.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley estatutaria consta de dos artículos:

Artículo 1°: este artículo enuncia el objeto de la ley, en concordancia con la necesidad de desarrollar en la ley un marco normativo que regule las coaliciones respondiendo al llamado del artículo 20 del Acto Legislativo 02 de 2015.

Artículo 2°: este artículo consta de 7 incisos que establecen el desarrollo y funcionamiento de las coaliciones y 3 párrafos que esclarecen cómo se diseñarán las reglas de juego internas de las coaliciones a través del acuerdo y los alcances del mismo:

1. Se establece como requisito que las fuerzas dispuestas a conformar una coalición sumen el 15% de la votación válida en la respectiva circunscripción, esto con el objetivo de que las coaliciones sirvan como una herramienta de las fuerzas políticas minoritarias que redunde en mayor representatividad en las corporaciones públicas.

2. Se equipara en términos de umbrales y cifra repartidora entre las coaliciones y los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.
3. Se prohíbe presentar listas propias en circunscripciones donde ya estén participando de una lista de coalición y para participar en más de una coalición en la misma circunscripción durante una misma elección.
4. Se limita que un partido o movimiento político parte de la coalición pueda representar más del 70% de los candidatos de una lista de coalición.
5. Se establece que en el formulario de inscripción de listas de coalición a corporaciones públicas deben indicarse los partidos y movimientos que la integran y el partido o movimiento de la coalición al que pertenece cada uno de los candidatos.
6. Se ordena que la conformación y el orden sea definido a través de un acuerdo que realicen los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que hacen parte de la coalición, siguiendo mecanismos de democracia interna y las reglas de juego propias de sus estatutos.

Parágrafo 1°. Establece la obligatoriedad de construir un acuerdo de coalición con mínimo ocho elementos: (i) los principios y reglas que regirán sus actuaciones, (ii) la agenda programática, (iii) el régimen de responsabilidad conforme a lo establecido en la normatividad vigente, (iv) el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña, (v) las reglas de distribución en materia de

reposición de gastos y anticipos, y (vi) los espacios de publicidad, (vii) los gerentes de campaña y (viii) los procesos de auditoría interna.

Parágrafo 2°. Establece el carácter vinculante del acuerdo de coalición hacia las fuerzas políticas que lo suscriben y limita tanto a directivas como a miembros de las organizaciones políticas a actuar únicamente bajo lo que establezca dicho acuerdo en los comicios electorales para los que se construya dicho acuerdo.

Parágrafo 3°. Aclara que las organizaciones políticas que suscriban el acuerdo deberán actuar en bancada solo en los aspectos que hacen parte del acuerdo de coalición, esto con el objetivo de generar claridades alrededor del comportamiento en la corporación pública donde serán elegidos los representantes de las coaliciones.

De los honorables Congresistas,

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 82 DE 2018 SENADO

por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 quedará así:

“**Artículo 4°.** Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007:

Parágrafo 7°. El Gobierno nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de todo proceso de selección que mediante licitación pública deba adelantarse por cualquier entidad de derecho público, cualquiera que sea el régimen jurídico que le sea aplicable y el orden al que pertenezca.

Dentro de los documentos tipo el Gobierno nacional adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades estatales, las condiciones habilitantes, así como los factores

técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza, tipología y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.

Los pliegos tipo se adoptarán por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación, según la reglamentación que expida el Gobierno nacional”.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ CASTAÑEDA
Ministra del Interior

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Para la sociedad colombiana y para las propias entidades públicas, sigue siendo un grave problema los vacíos que tiene la regulación legal en materia de contratación estatal y, de manera particular, la que se refiere a los procesos de selección, entre los cuales se destaca la licitación pública, que debe ser utilizada para la selección de contratistas en varias clases, tipologías o modalidades de contratos estatales, v. gr. los de obra pública, los de concesión y los de consultoría.

La gran variedad y cantidad de entidades públicas tanto del orden nacional como del orden territorial, inclusive aquellas que cuentan con regímenes especiales en materia de contratación, ha impedido contar con unas reglas uniformes para adelantar los procesos de selección a tal punto que lo que se consideró que debía ser la norma general, esto es, el Estatuto General de Contratación, paulatinamente se está convirtiendo en la excepción.

Empero, el Estado es uno solo que tiene una misma finalidad, razón por la cual las organizaciones que lo integran en todos los órdenes no pueden deshacerse y mucho menos apartarse de tales fines. Es cierto que todos los órganos del Estado tienen funciones separadas, pues así lo ordena la Constitución Política, pero ella misma ordena que todos deben colaborar armónicamente para la realización de los fines del Estado.

Con ese imperativo, independientemente de sus funciones para la realización de los fines que les son propios, la misma Constitución Política exige que exista un Estatuto General de Contratación para toda la administración pública, entendiendo por tal a todo el conjunto de personas jurídicas de derecho público, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan y el régimen legal que deba ser expedido para el cumplimiento de la misión de cada una de ellas, esto es, del orden nacional o del orden territorial. También podrá existir un estatuto especial de contratación para la administración nacional y, respetando los principios de descentralización y de autonomía de las entidades del orden territorial, podrán existir estatutos especiales de contratación para la administración territorial.

En todo caso, entre las reglas que debe contemplar el Estatuto General de Contratación para toda la Administración Pública o las reglas de contratación que deban adoptarse para determinadas clases de entidades públicas, el legislador podrá tender hacia la uniformidad de las mismas, con criterios de universalidad, para garantizar la unidad normativa dentro de la generalidad en esta materia de tal manera que se impidan las exclusiones o salvedades que luego permitan como lamentablemente ha ocurrido, carruseles, carteles o grupos de interés en materia de contratación estatal sea en el orden nacional o en el orden territorial.

Una regla general que garantiza tanto la uniformidad y la universalidad normativa, así como la seguridad jurídica, al tiempo que facilita la acción preventiva o interventora de los órganos de inspección, vigilancia, control e inclusive de investigación penal, disciplinaria o fiscal, es aquella que exige la presencia de reglas tipo y documentos tipo de obligatorio cumplimiento para todas las agencias estatales e inclusive para los particulares que cumplan funciones públicas o administren recursos públicos.

La Ley 1882 sancionada al inicio de este año 2018 constituye un avance importante en esta materia, pero ella se aplica principalmente a un grupo de contratos que deban celebrarse por entidades del orden nacional, apenas con la posibilidad que más adelante se amplíe su campo de aplicación para otras tipologías contractuales y para otras entidades públicas.

El propósito de este proyecto de ley, a partir del antecedente normativo ya sentado por la citada ley, es que los documentos tipo para la confección de los pliegos de condiciones se apliquen para todos los procesos de selección mediante licitación pública que deban surtirse para la celebración de toda clase de contratos estatales, no solo los que tengan que ver con infraestructura. Además, que su campo de acción se extienda de manera imperativa para toda la estructura del Estado, tanto del orden nacional como del orden territorial e, inclusive, a los particulares que integran la llamada descentralización por colaboración, precisamente por cumplir funciones públicas o administrar bienes o recursos públicos. Ninguna entidad pública puede estar exceptuada de este régimen, el cual además de contribuir a la gerencia pública de contratación, garantiza que el contrato estatal pueda ser utilizado racionalmente como instrumento de ejecución de los recursos públicos para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado y la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Los documentos tipo garantizan la uniformidad dentro de la universalidad, y permiten la seguridad jurídica dentro de las reglas de la ética y la moralidad administrativa, al tiempo que redunde en una mejor y ojalá excelente gerencia pública en materia de contratación estatal.

El propósito general expuesto en este proyecto fue debatido en la pasada contienda electoral y él fue prohijado por la gran mayoría de los ciudadanos por lo que aspiramos a que se convierta en una realidad normativa, razón por la cual se somete a consideración del honorable Congreso de la República para que sea aprobada.


NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ CASTAÑEDA

Ministra del Interior

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General
(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 8 del mes de agosto del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 82, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la Ministra del Interior *Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA -
SECRETARÍA GENERAL
TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 8 de agosto de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, *por la cual modifica el artículo 4º de la Ley 1882 de 2018*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Ministra del Interior, doctora *Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 8 de 2018.

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 83 DE 2018
SENADO

por la cual se establecen las condiciones para la gratuidad de la educación superior para estudiantes del Sisbén 1-2-3 con un puntaje inferior a 60 puntos y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer la gratuidad de la educación superior pública en los niveles universitarios, tecnológicos y técnicos para

estudiantes del Sisbén 1-2-3 con un puntaje inferior a 60 puntos, deben presentar el recibo de pago de servicios públicos domiciliarios.

Artículo 2º. *Alcance de la gratuidad.* La gratuidad se entiende como la exención del pago de derechos académicos para estudiantes del Sisbén 1-2-3 con un puntaje inferior a 60 puntos, de acuerdo a la Dirección Nacional de Planeación (DNP).

Parágrafo. Para la asignación de los recursos de gratuidad se excluyen de los beneficios estudiantes de educación para adultos.

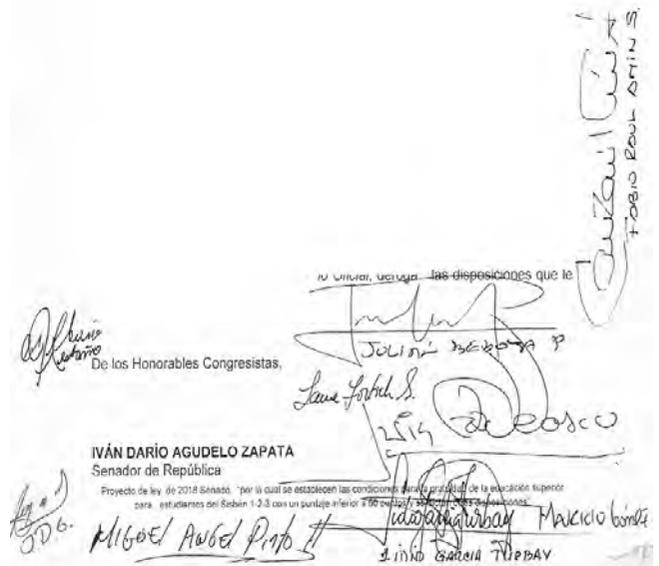
Artículo 3º. *Accesibilidad.* Para acceder a los beneficios de la gratuidad de la educación superior pública, estudiantes del Sisbén 1-2-3 con un puntaje inferior a 60 puntos, deben superar los requisitos y pruebas que para el ingreso tengan las instituciones de educación superior (IES).

Artículo 4º. *Financiación.* El Gobierno nacional tomará las medidas necesarias para financiar del Presupuesto General de la Nación los costos que demande la implementación de la gratuidad de la educación superior, dentro de las cuales deberá explicitar las fases y gradualidad que se requieren para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 5º. *Otras fuentes de financiación.* Para la financiación de la gratuidad de la educación superior pública, se podrán destinar recursos provenientes de donaciones de cooperación internacional y aportes directos o indirectos del sector privado.

Artículo 6º. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley entra en vigencia a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*, deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



Bogotá, 8 de agosto de 2018.

Doctor

JUAN GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Referencia: Proyecto de ley número 83 de 2018 Senado, *por la cual se establecen las condiciones*

para la gratuidad de la educación superior para estudiantes del Sisbén 1-2-3 con un puntaje inferior a 60 puntos y se dictan otras disposiciones.

De conformidad con lo establecido en el reglamento del Congreso de la República, Ley 5ª de 1992, nos permitimos radicar el Proyecto de ley número 83 de 2018 Senado, *por la cual se establecen las condiciones para la gratuidad de la educación superior para estudiantes del Sisbén 1-2-3 con un puntaje inferior a 60 puntos y se dictan otras disposiciones.*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto de ley que presentamos para la aprobación de los Honorables Congresistas, busca generar oportunidades de acceso a la educación superior de los estudiantes del Sisbén 1-2-3 con un puntaje inferior a 60 puntos, con calidad y pertinencia, como dice en el Plan Nacional de Desarrollo PND 2011-2014 “en la formación del capital humano, calidad de la educación, aumentar coberturas en entidades territoriales...” para que la prosperidad sea para todos, aumentando las competencias laborales, académicas, de investigación científica y en general de los aspectos de la vida de los colombianos.

El señor Presidente de la República, doctor Duque Márquez, sostuvo en su discurso “ampliación de la universidad gratuita para los más vulnerables y valoración de nuestros profesores. (...) La educación será el motor del cambio social que vamos a dejarle a nuestro país” (...)

ORIGEN DEL PROYECTO

Este proyecto de ley es de origen congresional, con el que pretendemos aportar a nuestra patria el progreso y desarrollo, siendo competitivos en los diferentes escenarios que los mercados mundiales nos proponen.

CONSIDERACIONES DE LOS AUTORES

En la base de este proyecto, es preciso establecer que “No hay nada más liberal que la educación, la desactivación del conflicto armado y la superación de nuestras diferencias”. En tal sentido, siempre deberá estar en nuestro sueño: tener un país donde los hijos entierren a sus padres y no al revés, porque eso es contrario a la naturaleza. Por eso nos debe motivar el convencimiento de la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación como motores importantes para la búsqueda del bienestar. Es decir que lo que hacemos en el contexto parlamentario obedece al convencimiento de que después de acabar con una guerra de más de 50 años, el poder transformador de nuestra sociedad está sin lugar a dudas en la magia de la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación”.

En días pasados el propio Presidente Duque propuso a través de distintos medios de comunicación un Pacto para superar las diferencias; en él, el mandatario manifestó que “ha llegado el momento de consolidar un plan de desarrollo

que sea un pacto por Colombia, por el futuro, por la legalidad, el emprendimiento, la equidad, la sostenibilidad ambiental, y la ciencia, la tecnología y la información”.

Todo esto será posible si podemos ponernos de acuerdo en lo fundamental. El pacto es importante porque de este modo Colombia puede construir una agenda de prioridades de lo que nos identifica y nos permite superar nuestras diferencias. Ya otros países lo han hecho, superaron sus diferencias y dieron el paso adelante de mano de la educación, la ciencia, la tecnología, la innovación, la disciplina, la educación y, ante todo, el amor propio. Esos países que ayer le apostaron a la educación y al desarrollo de economías basadas en el conocimiento, hoy son países que reportan mayores ingresos.

Parte importante de ese pacto, al que hace referencia el presidente Duque, tiene que ver con la defensa de la educación superior, en tanto representa un potencial importante para generar las transformaciones que requiere nuestro país. Un país que no se educa no tiene las condiciones para generar diferenciales importantes en su mercado; en esa misma línea de comprensión vale recordar a Andrés Oppenheimer, quien en su libro “Crear o Morir”, emite una verdadera sentencia de muerte al expresar que, en un mundo eminentemente competitivo, los países que no crean conocimiento están condenados a desaparecer. En tal sentido, la educación contemporánea, en especial la educación superior, es importante por su significativo aporte para la generación de conocimiento.

El Ministerio de Educación define la educación superior “un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes”. Como persona, se entiende el individuo de la raza humana que en su definición etimológica es *per se* una (perse-ona) o sea única e irreplicable, que requiere para su desarrollo el concurso de la familia, la sociedad y el Estado; la familia es la base fundamental de la sociedad, el Estado es la causa final por lo cual existe para satisfacer las necesidades básicas y debe regirse al bien común, asegurando el conocimiento, promoviendo la prosperidad, los principios y derechos constitucionales de cada uno de los colombianos. La cultura son los rasgos y características aprendidos de la comunidad en que nacemos, crecemos y actuamos como ciudadanos trabajadores liderando el progreso de la nación haciéndola competitiva, interna y externamente, en el mercado mundial bien sea de bienes, servicios o conocimiento.

La educación ha sido considerada en Colombia una pieza fundamental del proceso de construcción nacional. Martha Herrera, una reconocida investigadora del tema en el país, señala que “la educación se constituyó en una de las estrategias a través de las cuales era posible transmitir e inculcar las actitudes, valores y prácticas propias de las

sociedades modernas, representando un dispositivo importante de socialización política, entendiéndose en general su relevancia dentro del proceso de construcción social de la realidad y del orden social establecido” (Herrera, Martha: 2001).

La educación a lo largo y ancho del sistema permite desarrollar los fines y propósitos del Estado y pueblo colombiano, obteniendo la “prosperidad para todos,” basada en una economía competitiva y productiva que garantice a cada colombiano el acceso a la educación superior como herramienta fundamental que le permitan labrar su destino con participación activa en el crecimiento nacional y relevancia internacional a través del conocimiento.

La gratuidad de la educación superior es una herramienta esencial para el desarrollo de los pueblos, sus efectos se palpan en la seguridad y convivencia ciudadana, nos hará competitivos como lo hemos afirmado en varias oportunidades y permitirá en realidad cumplir los principios del Estado Social Democrático de Derecho.

Además de las consideraciones anteriores podemos agregar que la educación es la mejor estrategia de desarrollo que cualquier país trabajar, es el elemento que promueve la movilidad social en sentido vertical, la educación iguala a los seres humanos, las potencialidades puestas en acto a través de la educación no tienen clase social, la inteligencia es un elemento del zoom político presente en los seres humanos.

FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL

En la Constitución de 1991 la persona humana es eje central de la acción del Estado razón suficiente para tener en cuenta que desde el mismo preámbulo constitucional se es claro en este aspecto.

Preámbulo constitucional.

Artículo 1°. Constitucional, Colombia es un Estado social de derecho que funda sus actos en el respeto de la dignidad humana.

Artículo 2°. Constitucional, son fines esenciales del Estado, servir a la comunidad...

Artículo 27. Constitucional, el Estado garantiza la libertad de aprendizaje...

Artículo 42. Constitucional, la familia es el núcleo fundamental de la sociedad...

Artículo 44. Constitucional, los derechos de los niños es tener una familia...

Artículo 45. Constitucional, protección del adolescente a la formación y protección integral...

Artículo 67. Constitucional, la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social...

Artículo 69. Constitucional, la autonomía universitaria.

Artículo 350. Constitucional, Gasto público social...

Artículo 366. Constitucional, Finalidad social del Estado y los servicios públicos... Fundamentos legales.

Internacional.

Declaración Universal de los Derechos Humanos artículo 26 la educación debe ser gratuita...

DECLARACIÓN SOBRE EL DERECHO AL DESARROLLO

Adopción: Asamblea General de la ONU. Resolución 41/128, 4 de diciembre de 1986

Artículo 1°

1. El derecho al desarrollo es un derecho humano...
2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho...

Artículo 2°

1. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario...
2. Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo...
3. Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas...

Artículo 3°

1. Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo...

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), fortalecimiento de la economía del conocimiento, crecimiento exponencial en la cobertura y calidad de la educación superior.

Nacionales

Artículos 139, 140 y 142 Ley 1450 de 2011, destinatarios de los recursos y gratuidad de la educación.

Artículos 84 y 86 Ley 30 de 1992, el gasto público de la educación hace parte del gasto público social...

La jurisprudencia de las altas cortes en este tema es abundante ejemplo, la Sentencia T-002 de 1992, se dijo lo siguiente con respecto al tema: “Siendo la educación un **Derecho Constitucional Fundamental**...” En la definición de los criterios principales para determinar los derechos constitucionales fundamentales, emplea dos conceptos que son “La persona humana y el reconocimiento expreso. El primero contiene una base material y el segundo una base formal...”.

“Sentencia T-068/12

Derecho Fundamental a la Educación. Reiteración de jurisprudencia. La normativa interna y la jurisprudencia constitucional, en completa armonía con las normas internacionales sobre derechos humanos, le han otorgado a la educación el carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata e inherente al ser humano, que le permite

a los individuos acceder a un proceso de formación personal, social y cultural de carácter permanente, que como tal, tratándose de educación superior, se convierte en una obligación progresiva que debe ser garantizado y promovido por el Estado, la sociedad y la familia, sin que resulte admisible aceptar ningún tipo de restricción o desconocimiento que impida su ejercicio”.

Reiterando que la educación con su efecto transformador y movilidad social, iguala a los seres humanos. Razón suficiente para solicitar de los Honorables Congresistas su voto positivo y aprobación de este proyecto.

De los honorables Congresistas,

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de República

FABIO RAÚL AMÍN SALEME

JULIÁN BEDOYA P.

LAURA FORTICH SÁNCHEZ

LUIS FERNANDO VELASCO

MAURICIO GÓMEZ AMÍN

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

MARIO CASTAÑO PÉREZ

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 8 del mes de agosto del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 83, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Iván Darío Agudelo, Fabio Amín Saleme, Julián Bedoya P., Laura Fortich Sánchez, Luis Fernando Velasco, Mauricio Gómez Amín, Lidio Arturo García Turbay, Miguel Ángel Pinto Hernández, Mario Castaño y otro.*

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 8 de agosto de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 83 de 2018 Senado, *por la cual se establecen las condiciones para la gratuidad de la educación superior para estudiantes del Sisbén 1-2-3 con un puntaje inferior a 60 puntos y se dictan otras disposiciones,* me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Iván Darío Agudelo Zapata, Fabio Raúl Amín Saleme, Julián Bedoya Pulgarín, Laura Ester Fortich Sánchez, Luis Fernando Velasco Chaves, Mauricio Gómez Amín, Lidio Arturo García Turbay, Miguel*

Ángel Pinto Hernández, Mario Castaño Pérez, Juan Diego Gómez Jiménez. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 8 de 2018

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 84 DE 2018
SENADO

por medio de la cual se regula la práctica laboral para estudiantes de educación superior y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Regular las prácticas laborales que realizan los estudiantes de Educación Superior en empresas públicas y/o privadas, con el fin de contribuir a mejorar su empleabilidad y ofrecerles un primer contacto con la realidad laboral, al tiempo que completar la formación alcanzada.

Artículo 2°. Créase el Sistema Integral de Prácticas laborales en el marco del Sistema Educativo Nacional para los estudiantes de Educación Superior en organismos públicos y empresas privadas con personería jurídica.

Parágrafo. Corresponde al Ministerio de Educación, en el término de 6 meses, diseñar plan integral de prácticas laborales a nivel institucional, como marco para celebrar convenios entre las empresas u organismos a los que se aplicará dicho sistema con las autoridades educativas. Para el diseño del plan integral, se podrá contar con representación y colaboración de Instituciones educativas del nivel superior.

El Plan Integral, deberá desarrollar los siguientes componentes:

Establecimiento general de funciones a desempeñar de acuerdo a los objetivos pedagógicos establecidos para las prácticas profesionales.

Regular la duración de la jornada de trabajo, así como la fecha de inicio y terminación de las prácticas profesionales.

Establecer un régimen de asistencia y licencias por examen, enfermedad y/o accidente de los practicantes.

Derechos, deberes y prohibiciones de los practicantes.

Causales de terminación de las prácticas profesionales.

Artículo 3°. La práctica laboral, es el proceso sistemático desarrollado por un estudiante de educación superior en instituciones públicas o privadas, en donde se ponen en práctica los conocimientos adquiridos durante su carrera y es prerrequisito para la obtención del título correspondiente.

Artículo 4°. Objetivos del sistema de prácticas laboral:

1. Profundicen la valoración del trabajo como elemento indispensable y dignificador para la vida, desde una concepción cultural y no meramente utilitaria.
2. Incorporen saberes, habilidades y actitudes vinculados a situaciones reales del mundo del trabajo.
3. Adquieran conocimientos que contribuyan a mejorar sus posibilidades de inserción en el ámbito laboral.

Artículo 5°. Las prácticas laborales no originan ningún tipo de relación laboral entre el practicante y la empresa u organización en la que estas se desarrollan. No podrá ser utilizada para cubrir vacantes o creación de empleo nuevo ni para reemplazar al personal de las empresas y organizaciones públicas y privadas.

Parágrafo. Los jóvenes practicantes, recibirán en calidad de asignación estímulo por el periodo correspondiente a la práctica laboral. Para ello, el Ministerio de Educación en colaboración con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, identificarán las fuentes de financiamiento posibles, establecerá monto, forma y periodicidad del estímulo que se otorgará al practicante, tomando en cuenta la carga horaria.

Artículo 6°. La práctica laboral, se tomará como primera experiencia laboral, siempre que las actividades desempeñadas, guarden relación con el trabajo al cual se aspire.

Artículo 7°. Corresponde al Ministerio de Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Educación, reglamentar, el número máximo de practicantes por

empresa y organismo, tomando en consideración al tamaño de la empresa.

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



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN

Se entiende por práctica laboral, aquella actividad formativa que realiza un estudiante para sus conocimientos y facultades, con la intención de obtener experiencia de campo. Como la propia palabra, “práctica”, lo refiere, el alumno está ejercitándose o poniendo en ejecución algún conocimiento obtenido durante sus estudios. Es entonces que el “practicante” es también un estudiante que, durante sus últimos años de universidad, realiza un periodo en una empresa, ya sea privada o pública, con el fin de ejercitarse para un futuro laboral¹

Es objetivo fundamental de la práctica profesional:

- Potenciar la formación académica del estudiante mediante el contacto directo con el campo laboral.
- Poner en práctica los conocimientos y las habilidades aprendidas durante la carrera.
- Fortalecer competencias para desempeñar responsabilidades profesionales en el ámbito laboral.
- Crear vínculos permanentes entre la Universidad y organizaciones, públicas o privadas a fin de contribuir al mejoramiento del proceso enseñanza aprendizaje².

En los estudios de pregrado que contemplan la práctica laboral, este es un requisito para poder obtener el título. En nuestra legislación, El practicante, se diferencia totalmente del aprendiz, toda vez, que el aprendiz hace referencia a la persona que tiene un contrato especial de trabajo, en este caso un contrato de aprendizaje.

Frente a la regulación en Colombia de la práctica laboral, encontramos disposiciones que nos permiten establecer, que estas actividades no se encuentran comprendidas dentro del Derecho Laboral (mientras que el contrato de aprendizaje sí lo está), contrario

¹ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1870467014706669#fn005>

² http://college.uc.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=1591:pasantias-poner-en-practica-los-conocimientos-y-habilidades-aprendidas&catid=13:noticias&Itemid=222

sensu, este tipo de prácticas, se realizan mediante convenio.³

Suscripción de convenios que hacen parte del resorte de las instituciones de educación superior, ante los cuales el Ministerio de Educación Nacional no tiene injerencia alguna. Convenios, que no implican una vinculación con la empresa, es decir, que esta no tiene la obligación de pagar al practicante la seguridad social, riesgos profesionales o un salario de sostenimiento.

Este primer acercamiento, al campo laboral, para muchos estudiantes es caótico, partiendo de que la gran mayoría no saben bajo qué condiciones estarán prestando sus servicios. Aunado a la odisea que inicia por conseguirla. Dependiendo de las universidades, entidades públicas y las empresas privadas, así mismo serán las condiciones y esta falta de articulación pone en una situación de inseguridad al joven practicante.

Con la Resolución 4566 de 2016, “por la cual se crea el programa “Estado Joven” de incentivos para las prácticas laborales y judicatura en el sector público, se establecen las condiciones para su puesta en marcha y se dictan otras disposiciones”, se creó el programa de incentivos para las prácticas laborales en el sector público, lo anterior, evidenciando la necesidad del establecimiento de unas condiciones mínimas para su funcionamiento, como instrumento de información y verificación de la efectividad de la operación de las prácticas laborales. Para poder ser beneficiario de este programa, deberán aplicar a las convocatorias que para tal efecto impulse el Ministerio de Trabajo y Función Pública.

La operación del programa se realiza a través de las Agencias de Gestión y Colocación de Empleo de las Cajas de Compensación Familiar. La convocatoria comprende varias etapas como son: Convocatoria a entidades públicas, Convocatoria a estudiantes, Formalización de la práctica, Desarrollo de la práctica y por último la Finalización de la práctica.

En 2016 se dio inicio a la fase piloto del programa, con 71 practicantes en dos ciudades del país (Bogotá y Arauca). No obstante, en departamentos como Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada el programa no podrá operar, pues la CCF que tiene cobertura en estos departamentos, no cuenta con autorización para ejercer actividades como Agencias de Gestión y Colocación de Empleo.⁴

Este acercamiento de Estado Joven, es sin duda un importante logro para los jóvenes colombianos, no obstante, la situación de la mayoría de los jóvenes practicantes colombianos que por distintas razones no logran ser beneficiarios, son muy disímiles. La

realidad que viven es encontrarse al arbitrio de la buena voluntad de una entidad pública o empresa privada.

TRANSICIÓN DE LA ESCUELA AL MERCADO LABORAL

La transición del sistema educativo al mundo del trabajo es, para la mayoría de las personas, un paso fundamental en su ciclo de vida. Se relaciona con una creciente independencia económica y personal, el paso a una adultez no solo jurídica y el reconocimiento social.⁵

Por lo tanto, mejorar las características de esta transición, sobre todo para jóvenes procedentes de hogares de bajos ingresos, es un instrumento potencialmente poderoso para debilitar la transmisión intergeneracional de la pobreza y mejorar los indicadores de (des)igualdad. El indicador tradicional de las dificultades de la transición de la escuela al mundo laboral ha sido la tasa de desocupación juvenil y, más específicamente, la tasa de desocupación en la búsqueda del primer empleo. Sin embargo, tal situación, no puede captarse en la bipolaridad empleo - desempleo.

La realidad es más dinámica de lo que el esquema lineal escuela-desempleo-empleo implica, con diferentes tipos de combinaciones, por ejemplo, estudio y trabajo, estudio y búsqueda de trabajo, entradas y salidas a la fuerza de trabajo, así como salidas y reingresos al sistema educativo.

Partiendo de lo anterior, enfocarse en la transición escuela-trabajo, puede ser el punto clave para reducir el desempleo, pues existe una mayor probabilidad que los jóvenes se integren al mercado laboral si cuentan con la experiencia necesaria; en este contexto, nos referimos específicamente a las prácticas laborales o estudiantiles.

Las dificultades y críticas que enfrentan las prácticas laborales son diversas, aunque son presentadas, como un mecanismo que ofrece una serie de ventajas para los jóvenes y empleadores, la no regulación dentro de un marco de las políticas públicas nacionales, torna a esta situación complicada, puesto que, no se encuentran apropiadamente establecidas, por ende, tampoco lo estarán sus objetivos, y/o supervisión, vigilancia etc. Lo que podría conllevar a que sean utilizados de forma equivocada y los jóvenes terminen estancándose en las actividades que realizan sin conseguir conocimientos nuevos que los preparen para el futuro y, entonces, se corre el riesgo de que terminen realizando las tareas de un trabajador o concluyan siendo mano de obra gratuita.⁶

³ <http://www.finanzaspersonales.co/trabajo-y-educacion/articulo/como-funcionan-las-practicas-profesionales/60563>

⁴ http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/ABC_ESTADO_JOVEN.pdf

⁵ https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42250/1/S1700893_es.pdf - Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. Octubre de 2017 número 17 La transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral – Octubre 2017.

⁶ http://www.adapt.it/boletinespanol/docs/rueda_practicas.pdf

MERCADO LABORAL DE LA JUVENTUD EN COLOMBIA

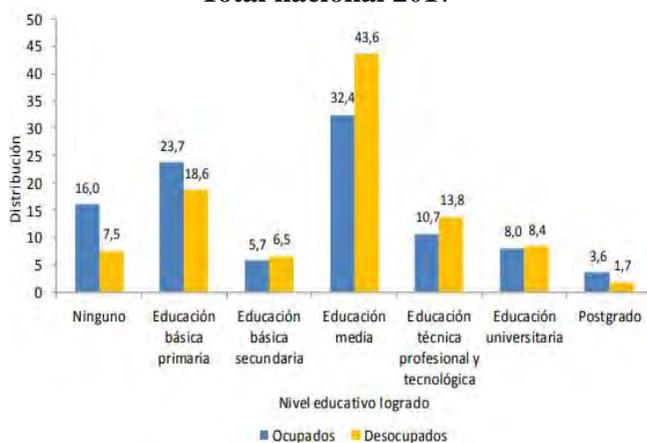
En el trimestre móvil marzo-mayo de 2018, en el total nacional, la tasa de desempleo para los jóvenes de 14 a 28 años fue 16,7%.

En donde, en el total nacional, la tasa de desempleo de los hombres jóvenes en el trimestre móvil marzo-mayo de 2018 fue 13,0%, y para las mujeres jóvenes un 21,6%,⁷

Frente, a un 9,5% que fue la tasa de desempleo en el total nacional en el trimestre móvil marzo- mayo de 2018.

POBLACIÓN OCUPADA Y DESOCUPADA SEGÚN NIVEL EDUCATIVO LOGRADO

Gráfico. Distribución porcentual de ocupados y desocupados según nivel educativo logrado. Total nacional 2017



Del total de la población ocupada, el 10,7 completó la educación universitaria. Por otra parte, el 43,6% de la población desocupada completó la educación media.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

- **Proyecto de ley número 185 de 2011 Cámara**, por medio de la cual se establece el pago de las pasantías y prácticas empresariales a los estudiantes de educación superior, y se dictan otras disposiciones.
- **Proyecto de ley número 176 de 2017 Senado**, proyecto mediante la cual se consagran medidas tendientes a promover la oferta laboral a estudiantes de instituciones de educación superior que vayan a iniciar o se encuentren ejerciendo las prácticas laborales como requisito para obtener un título académico. [Prácticas laborales remuneradas]

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

CONSTITUCIONALES

- **Artículo 45 CP.** 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.

- **Artículo 67 CP.** 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. (Subrayado fuera del texto original)

LEGALES

- **Decreto 933 de 2003, artículo 7°: Prácticas y/o programas que no constituyen contratos de aprendizaje.** No constituyen contratos de aprendizaje las siguientes prácticas educativas o de programas sociales o comunitarios:

Las actividades desarrolladas por los estudiantes universitarios a través de convenios suscritos con las instituciones de educación superior en calidad de pasantías que sean prerrequisito para la obtención del título correspondiente. (...)

- **Ley 30 de 1992, artículo 33.** De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 211 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República podrá delegar en el Ministro de Educación Nacional todas las funciones señaladas en los artículos 31 y 32 de la presente ley.

La suprema inspección y vigilancia de las instituciones de educación superior será ejercida por el Gobierno Nacional con la inmediata asesoría del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), de acuerdo con las disposiciones de la presente ley y con la cooperación de las comunidades académicas, científicas y profesionales, de las entidades territoriales y de aquellas agencias del Estado para el desarrollo de la ciencia, de la tecnología, del arte y de la cultura.

⁷ <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/mercado-laboral-de-la-juventud>

OBJETO DE LA INICIATIVA

El objetivo de esta iniciativa es la creación de un sistema integral de prácticas profesionales, dentro del sistema educativo nacional, que sirva como marco para la celebración de convenios de las instituciones de educación superior y las empresas públicas y/o privadas, permitiéndole a todos los estudiantes de educación superior, tener la seguridad jurídica frente a la realización de sus prácticas, la tranquilidad de que no se les pida más de lo que legalmente esté permitido, el conocimiento de los requisitos mínimos para el acceso a la realización de sus prácticas y especialmente no existan distinciones por parte del Estado, a la hora de la salvaguarda de sus derechos.

LEGISLACIÓN COMPARADA

Perú

Ley 28518 publicada el martes 24 de mayo de 2005. Establece un marco normativo sobre el tema de las pasantías y prácticas profesionales. Las pasantías, son reconocidas como un mecanismo que busca relacionar al pasante con el mundo laboral, en donde implementa, actualiza y contrasta lo aprendido en el centro de formación y se informa de las posibilidades de empleo existentes y de la dinámica de los procesos productivos de bienes y servicios. Así mismo, remuneración económica mensual, la cual no puede ser inferior a una remuneración mínima cuando el pasante cumple la jornada máxima prevista o en caso de duración inferior, un pago proporcional.

Argentina

El día 26 de noviembre de 2008, fue sancionada la Ley 26.427, crea el Sistema de Pasantías Educativas. En donde, se entiende como “pasantía educativa” al conjunto de actividades formativas que realicen los estudiantes en empresas y organismos públicos, o empresas privadas con personería jurídica, sustantivamente relacionado con la propuesta curricular de los estudios cursados en unidades educativas, que se reconoce como experiencia de alto valor pedagógico, sin carácter obligatorio y se le recibe suma de dinero en carácter no remunerativo en calidad de asignación estímulo, y es calculado sobre el salario básico del convenio colectivo aplicable a la empresa, y que será proporcional a la carga horaria.

España

El Real Decreto 1543 de 2011, regula las prácticas no laborales dirigidas a jóvenes en empresas o grupos empresariales que formalicen convenios con los servicios públicos de empleo, entendiéndose que estas, en ningún caso, supondrán una relación laboral. No obstante, las personas jóvenes participantes recibirán de la empresa o grupos empresariales en que desarrollan las prácticas una beca de apoyo cuya cuantía será, como mínimo, del 80 por ciento del IPREM mensual vigente en cada momento.⁸

Así mismo, las personas jóvenes que hayan participado o participen en el programa de prácticas no laborales podrán ser contratadas a la finalización, o durante el desarrollo de las mismas, bajo cualquier modalidad de contratación, de acuerdo con la normativa laboral vigente en ese momento, o en su caso, podrán incorporarse como persona socia si las prácticas fueron realizadas en cooperativas o sociedades laborales.

CONTENIDO DE LA INICIATIVA

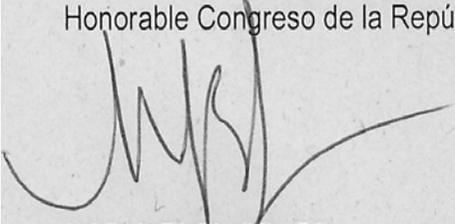
La Creación de un Sistema de prácticas profesionales en el marco del Sistema Educativo Nacional para los estudiantes de Educación superior.

El reconocimiento de estímulos a la práctica profesional.

El reconocimiento de la práctica profesional como experiencia laboral relacionada.

Proposición

En este sentido, en mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, buscando una mejor transición de los jóvenes estudiantes de educación superior al mercado laboral, se pone a consideración del honorable Congreso de la República, este proyecto de ley.

Honorable Congreso de la Repút

NADIA BLEL SCAFF
 Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 8 del mes de agosto del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 84, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Nadya Blel Scaff*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., 8 de agosto de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 84 de 2018 Senado, *por medio de la cual se regula la práctica laboral para estudiantes de educación superior y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora Nadya Georgette Blel

⁸ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Laboral/rd1543-2011.html

Scaff. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 8 de 2018

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

Cúmplase,

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

Secretario General del honorable Senado de la República

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 85 DE 2018
SENADO

por medio del cual se modifica el Código de Infancia y Adolescencia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 140 de la Ley 1098 de 2006 quedará así:

Artículo 140. Finalidad del sistema de responsabilidad penal para adolescentes. En materia de responsabilidad penal para adolescentes tanto el proceso como las medidas que se tomen son de carácter pedagógico, específico y diferenciado respecto del sistema de adultos, conforme a la protección integral. El proceso deberá garantizar la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño.

En caso de conflictos normativos entre las disposiciones de esta ley y otras leyes, así como para todo efecto hermenéutico, las autoridades judiciales deberán siempre privilegiar el interés superior del niño y orientarse por los principios de la protección integral, así como los pedagógicos, específicos y diferenciados que rigen este sistema.

Parágrafo 1°. En ningún caso, la protección integral puede servir de excusa para violar los derechos y garantías de los niños, las niñas y los adolescentes.

Parágrafo. 2°. La aplicación de las medidas especiales de responsabilidad en ningún caso dará lugar a la impunidad de las conductas cometidas por

los adolescente entre catorce (14) y dieciocho (18) años.

Artículo 2°. El artículo 148 de la Ley 1098 de 2006 quedará así:

Artículo 148. Carácter especializado. La aplicación de esta ley tanto en el proceso como en la ejecución de medidas por responsabilidad penal para adolescentes, estará a cargo de autoridades y órganos especializados en materia de infancia y adolescencia.

Parágrafo. Para el cumplimiento de las medidas de restablecimiento de derechos de los niños menores de 14 años y ejecución de sanciones impuestas a los adolescentes de 14 a 18 años que cometan delitos, el ICBF diseñará los lineamientos de los programas especializados en los que tendrán prevalencia los principios de política pública de protección prevalente de derechos y el fortalecimiento a la familia de conformidad con la Constitución Política y los Tratados, Convenios y Reglas Internacionales que rigen la materia.

Artículo 3°. El artículo 159 de la Ley 1098 de 2006 quedará así:

Artículo 159. Prohibición de antecedentes. Las sentencias proferidas en procesos por responsabilidad penal para adolescentes no tendrán el carácter de antecedente judicial. Estos registros son reservados y podrán ser utilizados por las autoridades judiciales competentes para definir las medidas aplicables cuando se trate de establecer la naturaleza y gravedad de las conductas y la proporcionalidad e idoneidad de la medida.

Las entidades competentes deberán hacer compatibles los sistemas de información para llevar el registro de los adolescentes que han cometido delitos, con el objeto de definir los lineamientos de la política criminal para adolescentes y jóvenes.

Parágrafo. Se exceptúan de esta norma los adolescentes entre los catorce (14) y dieciocho (18) años que sean condenados por los delitos de homicidio doloso, secuestro o extorsión, en todas sus modalidades.

Artículo 4°. El artículo 161 de la Ley 1098 de 2006 quedará así:

Artículo 161. Excepcionalidad de la privación de libertad. Para los efectos de la responsabilidad penal para adolescentes, la privación de la libertad solo procede para las personas que al momento de cometer el hecho hayan cumplido catorce (14) y sean menores de dieciocho (18) años. La privación de la libertad procederá como medida pedagógica, resocializadora.

Artículo 5°. El artículo 162 de la Ley 1098 de 2006 quedará así:

Artículo 162. Separación de los adolescentes privados de la libertad. La privación de la libertad de adolescentes, en los casos que proceda, se cumplirá en establecimientos de atención especializada

en programas del Sistema Nacional de Bienestar Familiar siempre separados de los adultos.

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional en el año siguiente a la sanción de la presente ley, fortalecerá la infraestructura de los establecimientos de atención especializada para adolescentes en las capitales de departamento, priorizando aquellas ciudades que presentan los mayores índices en la comisión de los delitos.

Artículo 6°. El artículo 177 de la Ley 1098 de 2006 quedará así:

Artículo 177. Sanciones. Son sanciones aplicables a los adolescentes a quienes se les haya declarado su responsabilidad penal:

1. La amonestación.
2. La imposición de reglas de conducta.
3. La prestación de servicios a la comunidad.
4. La libertad asistida.
5. La internación en medio semicerrado.
6. La privación de libertad en centro de atención especializado.
7. La privación de la libertad en establecimiento carcelario especializado.

Las sanciones previstas en el presente artículo se cumplirán en programas de atención especializados del Sistema Nacional de Bienestar Familiar; el Inpec y deberán responder a lineamientos técnicos diseñados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Parágrafo 1°. Para la aplicación de todas las sanciones la autoridad competente deberá asegurar que el adolescente esté vinculado al sistema educativo. El defensor de familia o quien haga sus veces deberá controlar el cumplimiento de esta obligación y verificar la garantía de sus derechos.

Parágrafo 2°. El juez que dictó la medida o sanción será el competente para controlar su ejecución.

Artículo 7°. El artículo 178 de la Ley 1098 de 2006 quedará así:

Artículo 178. Finalidad de las sanciones. Las sanciones señaladas en el artículo anterior tienen una finalidad protectora, educativa, restaurativa, y resocializadora y se aplicarán con el apoyo de la familia y de especialistas.

El juez podrá modificar en función de las circunstancias individuales del adolescente y sus necesidades especiales las medidas impuestas.

Artículo 8°. El artículo 179 de la Ley 1098 de 2006 quedará así:

Artículo 179. Criterios para la definición de las sanciones. Para definir las sanciones aplicables se deberá tener en cuenta:

1. La naturaleza y gravedad de los hechos.
2. La proporcionalidad e idoneidad de la sanción atendidas las circunstancias y gravedad de los hechos; las circunstancias y necesidades del adolescente y las necesidades de la sociedad.

3. La edad del adolescente.
4. La aceptación de cargos por el adolescente.
5. El incumplimiento de los compromisos adquiridos con el Juez.
6. El incumplimiento de las sanciones.
7. Reiteración en el delito.
8. La valoración emitida por el defensor de familia frente a las circunstancias personales, situación psicológica, educativa, familiar y sociocultural, según el informe del equipo multidisciplinario.

Parágrafo 1°. Al computar la privación de la libertad en centro de atención especializada, la autoridad judicial deberá descontar el período de internamiento preventivo al que haya sido sometido el adolescente.

Parágrafo 2°. Los adolescentes entre 14 y 18 años que incumplan cualquiera de las sanciones previstas en este Código, terminarán el tiempo de sanción en centro de atención especializado.

El incumplimiento por parte del adolescente del compromiso de no volver a infringir la ley penal, ocasionará la imposición de la sanción de privación de libertad por parte del juez.

Artículo 9°. El artículo 181 de la Ley 1098 de 2006 quedará así:

Artículo 181. Internamiento preventivo. En cualquier momento del proceso y antes de la audiencia de juicio, el juez de control de garantías, como último recurso, podrá decretar la detención preventiva cuando exista:

1. Riesgo razonable de que el adolescente evadirá el proceso.
2. Temor fundado de destrucción u obstaculización de pruebas.
3. Peligro grave para la víctima, el denunciante, el testigo o la comunidad.
4. Reportes por conductas infractoras de la ley penal.

Parágrafo 1°. El internamiento preventivo procederá en los casos en que, conforme a la gravedad del delito y nivel de reincidencia de la infracción de la ley penal sea admisible la privación de libertad como medida. Se ejecutará en centros de internamiento especializados donde los adolescentes procesados deben estar separados de los ya sentenciados.

Parágrafo 2°. El internamiento preventivo no podrá exceder de cuatro meses, prorrogable con motivación, por un mes más. Si cumplido este término el juicio no ha concluido por sentencia condenatoria, el Juez que conozca del mismo lo hará cesar, sustituyéndola por otra medida como la asignación a una familia, el traslado a un hogar o a una institución educativa.

Mientras se encuentren bajo custodia, los adolescentes recibirán cuidados, protección y toda la asistencia social, educacional, profesional, psicológica, médica y física que requieran, habida cuenta de su edad, sexo y características individuales.

Artículo 10. El artículo 187 de la Ley 1098 de 2006 quedará así:

Artículo 187. *La privación de la libertad en centro de atención especializada.* La privación de la libertad en centro de atención especializada se aplicará a los adolescentes mayores de catorce (14) y menores de dieciocho (18) años que sean hallados responsables de la comisión de delitos cuya pena mínima establecida en el Código Penal sea o exceda de (6) años de prisión. En estos casos, la privación de libertad en centro de atención especializada tendrá una duración de dos (2) hasta ocho años (8) años.

En los casos en que el adolescente haya sido víctima del delito de constreñimiento de menores de edad para la comisión de delitos o reclutamiento ilícito no se aplicará privación de la libertad.

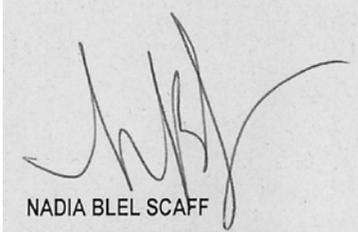
Parte de la sanción impuesta podrá ser sustituida por el establecimiento de presentaciones periódicas, servicios a la comunidad, el compromiso de no volver a delinquir y guardar buen comportamiento, por el tiempo que fije el juez. El incumplimiento de estos compromisos acarreará la pérdida de estos beneficios y el cumplimiento del resto de la sanción inicialmente impuesta bajo privación de la libertad.

Artículo 11. *Adiciónese el artículo 187 A.* Cuando el adolescente cumpliera los dieciocho (18) años, estando vigente la sanción de privación de la libertad este deberá continuar el cumplimiento de la sanción en establecimiento carcelario especializado los cuales estarán a cargo del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario.

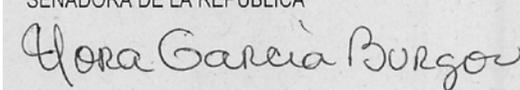
Parágrafo 1°. El ICBF desarrollará los componentes técnicos con los que deben cumplir estos establecimientos y definirá las líneas de acción para la atención de los jóvenes mayores en el DRPA.

Artículo 12. *Sistema de Seguridad de las Unidades de atención del Sistema de responsabilidad penal adolescente.* En el término de 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley. El gobierno nacional a través del Ministerio de Defensa - Policía de Infancia y Adolescencia articulado con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) desarrollará el sistema de seguridad aplicable al interior de las unidades de atención del SRPA, el cual responderá a los criterios diferenciales de conformidad con la función protectora, restaurativa y educativa de la medida de privación de la libertad.

Artículo 13. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



NADIA BLEL SCAFF
SENADORA DE LA REPUBLICA



Gloria García Burgos

INTRODUCCIÓN

El 15 de marzo de 2007 inició la implementación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, en virtud de las disposiciones contenidas en el Código de Infancia y Adolescencia que armonizaban nuestro sistema de protección a los menores de edad con los tratados internacionales reconocidos por el Estado colombiano.

Este nuevo Sistema de Responsabilidad, parte de la concepción del adolescente como un sujeto de derecho, que si bien debe asumir una responsabilidad, debe ser dentro del marco de una justicia restaurativa, desde un enfoque de corresponsabilidad entre el Estado, la Sociedad y la Familia para la protección integral de los derechos del adolescente. En consecuencia, avanza en la formación de un ciudadano respetuoso de las normas de su sociedad, que comprende el daño que ocasiona su conducta a la convivencia pacífica, la seguridad y el ejercicio de las libertades ciudadanas.

Al contrastar este objetivo, la finalidad y principios que orientan el SRPA con la realidad, luego de diez años de operatividad, es dable evidenciar la desnaturalización del Sistema y una serie de problemáticas que han tornado ineficientes las medidas adoptadas ante el aumento de la infracción de la ley por parte de los adolescentes y jóvenes en el país.

Actualmente la falta de seguimiento de las conductas reincidentes de los menores infractores, la desarticulación de la institucionalidad y la flexibilidad de las sanciones impuestas; han generado en el SRPA más que una garantía de justicia restaurativa, un mecanismo de impunidad y ausencia de responsabilidad de los jóvenes, que se tornan reincidentes y cada vez con conductas que atentan con mayor nocividad a los bienes jurídicamente protegidos.

Así, se requiere que se planteen medidas que armonicen el trato diferenciador y garantista que debe entregarse a los menores de edad por su condición de sujetos de especial protección con el sometimiento a medidas que garanticen el reconocimiento de la responsabilidad frente a las conductas ejercidas y la disminución de las probabilidades de reincidencia ante las mismas.

La exposición de motivos que fundamenta la presente iniciativa estará estructurada de la siguiente manera:

1. Antecedentes
 2. Fundamentos Constitucionales y Legales
 3. Objeto y Justificación de la iniciativa.
 4. Contenido de la iniciativa
 5. Proposición
 6. Articulado
1. ANTECEDENTES

Dentro de las iniciativas que se han planteado en torno a la crisis del sistema de responsabilidad penal de adolescentes por parte del legislador, podemos relacionar:

- **Proyecto de ley número 52 de 2013**, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de acciones de prevención y atención para los y las adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad y se modifica parcialmente su régimen sancionatorio. [Sistema de Responsabilidad Penal] Autor: Alfredo Rafael Deluque Zuleta.
- **Proyecto de ley número 148 de 2010**, por medio de la cual se modifica la Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia, en lo referente al Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes. [Responsabilidad penal de adolescentes] Autor Roy Barreras.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Constitución Política 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.

Código de Infancia y Adolescencia - Ley 1098 de 2006. Reglamenta todo el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescente en su libro II, el cual describe las garantías procesales que deben brindarse a los adolescentes que infringen la ley penal, en cumplimiento de las normas nacionales e internacionales, al tiempo que explicita la responsabilidad del adolescente frente al hecho delictivo, los derechos de las víctimas, establece el modelo de justicia restaurativa y habla de la finalidad pedagógica del proceso de atención de las sanciones

DERECHO INTERNACIONAL

1. **Declaración Universal de los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1959.** Reconoce a los menores como sujetos de derechos especiales que el Estado debe tutelar como intereses superiores. La Declaración establece textualmente que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento.

2. **Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing), 28 de noviembre de 1985.** Establece estándares mínimos en materia de administración de justicia para menores de edad y comprende una sanción diferenciada a la del adulto, según el ordenamiento jurídico interno.
3. **Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Niños Privados de Libertad (Conjunto de Reglas), 14 de diciembre de 1990.** Establecen que la privación de libertad de un menor deberá decidirse como último recurso, por el período mínimo necesario y limitarse a casos excepcionales. El objetivo de este instrumento es constituir normas mínimas compatibles con los derechos humanos y las libertades fundamentales, con miras a contrarrestar los efectos perjudiciales de todo tipo de detención y fomentar la integración en la sociedad.

3. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

La iniciativa tiene por objeto establecer disposiciones al interior del SRPA que armonicen el trato diferenciador y garantista que debe entregarse a los menores de edad por su condición de sujetos de especial protección con el sometimiento a medidas que garanticen el reconocimiento de la responsabilidad frente a las conductas ejercidas y la disminución de las probabilidades de reincidencia ante las mismas.

3.1 Situación actual del sistema

Con base a los estudios adelantados conjuntamente por la Procuraduría General de la Nación y la Fundación Restrepo Barco y por el Departamento Nacional de Planeación, en el Conpes 3629 de 2009, posteriormente compilados en informe diagnóstico de investigación adelantada por Dejusticia; podemos identificar algunas de las falencias y debilidades del actual Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente.

- **Las falencias en los sistemas de información.** Pese a su creación mediante la Ley 1450 de 2011, el Sistema de Información Unificado del SRPA, no ha sido articulado por los distintos actores del Sistema Nacional de Responsabilidad Adolescente. En esa medida, no existe información acerca de la manera como se están cumpliendo los objetivos de la política de sanciones adolescentes, o un seguimiento adecuado a los resultados de estas que permitan identificar si corresponden o no a los esperados. Así mismo, no es posible seguir el proceso individual de los jóvenes involucrados, sus avances e inconvenientes a lo largo del proceso. Esto dificulta el acompañamiento posterior al cumplimiento de la sanción, la medición de la efectividad del sistema en su totalidad y la toma de decisiones al respecto.

- **Cobertura insuficiente.** Frente a la sanción de prestación de servicios a la comunidad, la oferta institucional, tanto la nacional como la territorial, es insuficiente. Esto se debe a que muchos municipios no cuentan aún con un diseño que conlleve a su completa implementación. Para la imposición de esta sanción, no hay un sistema que permita el monitoreo en avances de gestiones.

Respecto de la sanción de la libertad asistida, el ICBF reporta que en el año 2009, existía una oferta de 58 programas a nivel nacional, sin embargo, estos no tienen una cobertura completa del territorio nacional. El 22% de ellos se ubica en el departamento de Antioquia, siendo 45 los programas para el resto del territorio Nacional.

En cuanto a la privación de la libertad, de los 20 centros de atención especializada existentes a diciembre de 2009 para la totalidad del SRPA, gran parte de ellos requiere adecuaciones físicas importantes. Estas deficiencias en la infraestructura disminuyen la oferta de la sanción, lo que es especialmente problemático si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el Concejo Superior de la Judicatura, para el 2009 “(...) se presenta una concentración de adolescentes sancionados con medida de privación de la libertad en ciertos distritos”. Lo expuesto refleja una mayor demanda de esta sanción frente a una oferta reducida por parte de los operadores del SRPA.

- **Hacinamiento.** Es evidente el hacinamiento en los sitios diseñados para la interposición de las sanciones, un ejemplo de ello es la ciudad de Bogotá, donde ha aumentado la demanda de servicios por los jóvenes infractores. Para el año 2010, tal como lo evidencia el estudio relacionado de Dejusticia, jóvenes sancionados con privación de la libertad en centro especializado, están siendo atendidos en centros de internamiento preventivo; ya que el sobrecupo en los centros especializados ha conllevado a que incluso los adolescentes infractores, tengan que dormir en el piso.

Como resultado, principalmente, se presenta el problema de la no separación de los jóvenes que por encontrarse en condiciones distintas deberían estar ubicados en espacios diferentes.

- **Condiciones de seguridad.** De acuerdo al estudio de Dejusticia, informe de la Procuraduría General y la Fundación Barco, en algunas de las instalaciones en las que se cumplen con las medidas o sanciones, las condiciones de seguridad no son suficientemente efectivas como lo exigen las características propias de los adolescentes de estos sitios. Por esta razón, en ocasiones se presentan amotinamientos y evasiones por parte de los jóvenes infractores.

A pesar de que el Código de Infancia y Adolescencia, estableció que la Policía de Infancia y Adolescencia es la autoridad que debe encargarse de las funciones de policía judicial y que por ello están presentes en las instituciones en las que se cumple la sanción de privación de la libertad, dicha presencia a veces no es suficiente para contener y controlar

las posibles riñas entre adolescentes, o el intento de algunos de evadirse.

De acuerdo con concepto recibido del ICBF, frente a este aspecto se resalta: “Condiciones de privación de la libertad deben responder a las exigencias y condiciones mínimas en materia de seguridad contempladas en la normatividad nacional e internacional. Bajo ese entendido, se ha evidenciado la necesidad de contar con una estrategia de seguridad específica y diferenciada al interior de las unidades de atención del SRPA.

- **Reiteración en el delito.** La falta de seguimiento posterior al cumplimiento de la sanción impuesta o incluso en el cumplimiento de las sanciones que no conllevan a una pérdida de la libertad, se convierten en los escenarios propicios para la reiteración en el delito. Tal como lo identifican las cifras aportadas por el ICBF; para el año 2018 de los 4.667 ingresos al SRPA, cerca de 1.130 corresponden a reiteración en el delito, lo cual corresponde al 24,21% frente al total de ingresos.

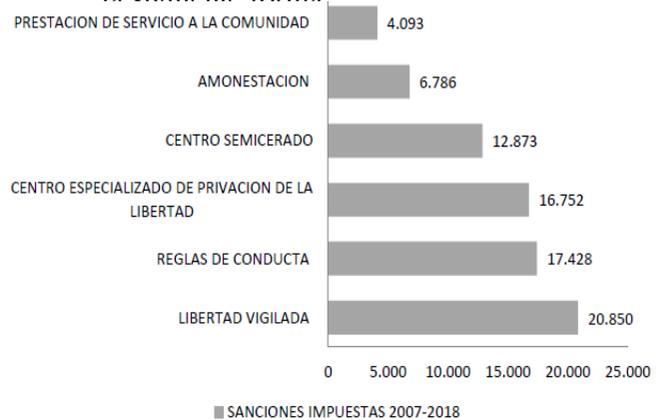
3.2 **Cifras de jóvenes infractores**

- Ingreso de los adolescentes al sistema respecto de los ingresos reportados por año, se tienen los siguientes:



Fuente. Consolidado mensual reportado por Distrito Judicial – Defensorías de familia del ICBF.

- **Sanciones impuestas.** Entre marzo de 2017 y marzo de 2018, cerca de 246.967 adolescentes y jóvenes ingresaron al sistema SRPA, de los cuales han sido sancionados 78.757 de la siguiente forma:



Fuente. Consolidado mensual reportado por Distrito Judicial – Defensorías de familia del ICBF.

- **Conductas delictivas cometidas con mayor ocurrencia:** En relación con las estadísticas de las conductas delictivas cometidas con mayor ocurrencia, a nivel nacional desde marzo de 2007 a marzo de 2018, tenemos las siguientes:

CONDUCTA DELICTIVA	PORCENTAJE
Tráfico, fabricación o porte de estupefaciente.	30%
Hurto simple	29%
Hurto calificado	12%
Lesiones personales	9%
Violencia intrafamiliar	4%
Daño en bien ajeno	3%
Homicidio	2%
Violencia sexual	2%

Fuente. Consolidado mensual reportado por Distrito Judicial – Defensorías de familia del ICBF.

- **Criterios de edad y sexo en el marco del SRPA.**

El 88% de los delitos cometidos en el marco del SRPA se efectuaron por hombres y el 12% por mujeres. De igual forma, la mayor ocurrencia de los delitos se concentra en las edades de 15 a 16 años que corresponden a un 60%; solo el 1% corresponde a menores de 14 años.

3.3 Menor adulto en el sistema colombiano Civil- Penal

En términos generales, tal como lo ha desglosado la Jurisprudencia Constitucional, la ley civil reconoce la diferencia entre niños, impúberes y menores adultos estableciendo que las dos primeras categorías carecen de capacidad legal. De otra parte, reconoce capacidad relativa a los menores adultos.

Esta capacidad, se encuentra estrechamente relacionada con el ejercicio pleno del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Aunque cada caso debe ser evaluado individualmente, los extremos de la ecuación son los siguientes:

- A menor edad y mayor implicación de la decisión en relación con el goce efectivo de los derechos fundamentales, se presume la incapacidad total o relativa del menor, por lo cual mayor será la intensidad de las medidas de protección restrictivas de sus libertades. Por ejemplo, en temas relativos a la salud del niño que impliquen un riesgo para su vida o integridad, se hace más riguroso el examen de la capacidad del menor para decidir sobre tratamientos o intervenciones médicas, ampliando el alcance de la representación de sus padres o representantes legales.
- Por el contrario, cuando se trata de menores adultos o púberes, se hace necesario armonizar el goce efectivo de sus derechos y el respeto por su libertad de autodeterminación. No pueden prohibirse los comportamientos de los jóvenes respecto de su autocuidado, como el tabaquismo o del trabajo infantil de los mayores de 14 años, o de la apariencia personal, porque en estos casos el Estado no puede intervenir en la esfera privada de las personas, a menos de que la conducta afecte a terceros. En estos eventos, se prefieren las medidas que de modo indirecto busquen desincentivar determinada conducta sin imponer de manera coactiva un modelo ideal, especialmente cuando el menor es consciente de los efectos que su comportamiento implica para su vida.

Los menores adultos tienen capacidad relativa para contraer matrimonio o de conformar uniones maritales de hecho y, por ende, de tomar decisiones sobre si tener o no hijos, siendo esta expresión del libre desarrollo de la personalidad.

El término de menor adulto para el legislador e intérprete de derecho civil denota un sujeto de capacidad relativa, sujeto de reconocimiento de autonomías y autodeterminación de derechos a partir de la edad de 14 años.

En el caso de la legislación penal, el menor adulto o mayor de 14 años, posee una subdivisión al momento de establecer las sanciones. Así cuando se trata de la medida de privación de la libertad en centro especializado, tal como lo indicaba el artículo 187 del CIA, esta solo procedía contra menores adultos entre los 16 y 18 años, sin embargo tal criterio posteriormente con la Ley 1453 de 2011, es parcialmente desvirtuado en el inciso 2° del artículo, cuando se permite establecer esta medida en menores adultos entre los 14- 18 años cuando cometieren delitos de homicidio doloso, secuestro o extorsión, en todas sus modalidades.

Esto indica que para el legislador penal, la determinación de la medida no se encuentra definida por condición a la edad si no por la gravedad de la conducta; razón por la cual carece de fundamentos la división frente a la responsabilidad del menor adulto como un criterio de protección para el mismo.

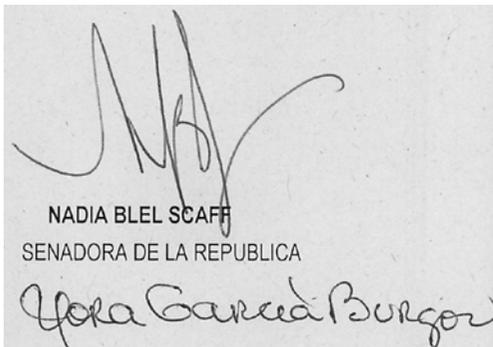
En esa medida, el acápite sancionatorio del menor adulto debe armonizarse con el reconocimiento de libertad y autodeterminación que el ordenamiento jurídico le ofrece en la medida que tiene 14 años de edad. Por ello, en materia sancionatoria se deben establecer las mismas sanciones para los menores adultos en el rango de 14 a 18 años; más aún si se tiene en cuenta que el rango de 14 a 16 años es el rango etario en donde más infracciones a la ley penal se realizan.

4. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

- Inclusión del criterio de no impunidad frente a las infracciones de la ley penal dentro del SRPA.
- Homogeneización de las medidas aplicables para los menores infractores dentro del rango etario de 14-18 años.
- Apertura de antecedentes legales para los menores entre los 14- 18 años de edad que cometan delitos.
- Inclusión del carácter resocializador en las medidas privativas de la libertad.
- Fortalecimiento de la infraestructura de los centros especializados de privación de la libertad y centros de internamiento preventivo.
- Con ocasión al criterio de separación de adultos establecido en las disposiciones internacionales y en lo regulado por el CIA; se promueve la creación de espacios carcelarios especializados para aquellos que cumpliendo la mayoría de edad deban continuar con la pena impuesta en el SRPA.

- Adición de dos criterios para la imposición de sanciones:
 1. Reiteración en el delito.
 2. La valoración emitida por el defensor de familia frente a las circunstancias personales, situación psicológica, educativa, familiar y sociocultural, según el informe del equipo multidisciplinario.
 - Aumento de la pena mínima de privación de la libertad en centro especializado, el cual quedará de 2 a 8 años.
5. PROPOSICIÓN

En este sentido, en mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, me permito poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley.



SENADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaría General
 (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 8 del mes de agosto del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 85, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por las honorables Senadores *Nadya Georgette Blel Scaff* y *Nora García Burgos*.

El Secretario General,
Gregorio Eljach Pacheco.

SECCIÓN DE LEYES
 SENADO DE LA REPÚBLICA -
 SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., 8 de agosto de 2018
 Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 85 de 2018 Senado, *por medio del cual se modifica el Código de Infancia y Adolescencia y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado

de la República por las honorables Senadoras *Nadya Georgette Blel Scaff* y *Nora García Burgos*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,
Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 8 de 2018

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

Cúmplase
 El Presidente del honorable Senado de la República,
Ernesto Macías Tovar.

Secretario General del honorable Senado de la República,
Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 584 - Viernes, 10 de agosto de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA	Págs.
NOTAS ACLARATORIAS	
Nota aclaratoria al Proyecto de ley estatutaria número 10 de 2018 Senado, por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas.	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, por la cual modifica el artículo 4º de la Ley 1882 de 2018.	4
Proyecto de ley número 83 de 2018 Senado, por la cual se establecen las condiciones para la gratuidad de la educación superior para estudiantes del Sisbén 1-2-3 con un puntaje inferior a 60 puntos y se dictan otras disposiciones.....	6
Proyecto de ley número 84 de 2018 Senado, por medio de la cual se regula la práctica laboral para estudiantes de educación superior y se dictan otras disposiciones.	9
Proyecto de ley número 85 de 2018 Senado, por medio del cual se modifica el Código de Infancia y Adolescencia y se dictan otras disposiciones.	14