



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 361

Bogotá, D. C., viernes, 17 de mayo de 2019

EDICIÓN DE 36 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

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 388 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración del Bicentenario del Municipio de Caparrapí en el Departamento de Cundinamarca, se le rinden honores y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

**Artículo 1°.** La Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración y rinden público homenaje al municipio de Caparrapí, en el Departamento de Cundinamarca, con motivo del Bicentenario de su fundación, los cuales se celebran el día 7 de agosto de 2019.

**Artículo 2°.** Se enaltece a todos los habitantes y ciudadanos oriundos del municipio de Caparrapí en el departamento de Cundinamarca, por la importante celebración y se reconoce el gran aporte de sus habitantes al desarrollo social y económico del municipio, del departamento y del país.

**Artículo 3°.** En el ámbito de sus competencias, las Entidades Públicas del Gobierno nacional encargadas de proteger y promover el patrimonio cultural, social y económico concurrirán para la promoción, protección, conservación, restauración, divulgación, desarrollo y cofinanciación de todas aquellas actividades que enaltezcan al municipio de Caparrapí, Cundinamarca.

**Artículo 4°.** Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, asigne en el Presupuesto General de la Nación, e impulse a través del Sistema

de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar proyectos, obras de infraestructura y actividades de interés público y social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del municipio de Caparrapí y del departamento de Cundinamarca.

**Artículo 5°.** Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza al Gobierno nacional y al Departamento de Cundinamarca la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la nación, departamento y el municipio de Caparrapí, así como para efectuar los créditos, contracréditos y los traslados presupuestales a que haya lugar.

**Artículo 6°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración del Bicentenario del Municipio de Caparrapí en el Departamento de Cundinamarca, se le rinden honores y se dictan otras disposiciones.*

#### I. Introducción

##### Información general

El municipio de Caparrapí está ubicado al noroccidente del departamento de Cundinamarca

y hace parte de la provincia de Río Negro; su cabecera municipal se encuentra localizada en la ladera de la cuenca del río Pata.

Caparrapí, se localiza sobre la cordillera Oriental, correspondiente a la Región Andina; esta región comprende el sistema montañoso de los Andes. La montaña corresponde por orografía a la cordillera oriental de los Andes que, al entrar al territorio, en el brazo occidental, en este último está localizado el municipio de Caparrapí.

Caparrapí en lengua colima quiere decir, habitante de los barrancos, de Capurra, barranco y pi, habitante.

El asiento de los caparrapíes estaba en la confluencia de la quebrada Guatachí con el Rionegro, distante del lugar actual y hubo un poblado llamado El Valle. “De las relaciones de visita del Juez Comisionado Rodrigo Zapata en 1629 resulta que entonces no existió el pueblo de Caparrapí sino simplemente un repartimiento congregado en torno a la iglesia; como doctrina de clérigos, constituida por la parroquia de su nombre<sup>1</sup>.

## II. Objeto

El presente proyecto de ley pretende que la Nación y el Congreso de la República se vinculen a la conmemoración del bicentenario de fundación del municipio de Caparrapí en el departamento de Cundinamarca, cuya celebración será el 7 de agosto de 2019. Adicionalmente, se busca rendir homenaje público a sus habitantes.

El proyecto de ley solicita al Gobierno nacional la incorporación dentro del Presupuesto General de la Nación de las apropiaciones necesarias para realizar obras en beneficio de los habitantes de Caparrapí. De la misma forma, la realización de los movimientos presupuestales necesarios para hacer posible el cumplimiento de este propósito.

## III. Contenido del Proyecto de ley

El texto del proyecto consta de 6 artículos, incluida su vigencia, así:

- El primer artículo asocia a la Nación y al Congreso de la República a la conmemoración de los 200 años de fundación del municipio de Caparrapí, Cundinamarca.
- El segundo artículo exalta a todos los habitantes y ciudadanos del municipio, reconociendo su invaluable aporte al desarrollo de su municipio y su región.
- El tercer artículo determina que las entidades públicas competentes de

promover el patrimonio cultural, social y económico, protegerán, conservarán y desarrollarán todas las actividades que enaltezcan al municipio.

- El cuarto artículo autoriza al Gobierno nacional a contribuir a la promoción, protección, conservación y demás actos dirigidos a enaltecer el nombre del municipio, especialmente por medio de la promoción de proyectos y actividades de interés público y social para la comunidad de Carrapí.
- El quinto artículo autoriza al Gobierno nacional, al Departamento de Cundinamarca y al municipio de Caparrapí a impulsar y apoyar ante otras entidades la obtención de recursos adicionales o complementarios destinados al objeto de la ley.
- El sexto artículo establece la vigencia.

## IV. Marco constitucional y legal

El presente Proyecto de ley se fundamenta en:

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA**

Nuestro sistema constitucional y legal es permisivo con los miembros del Congreso de la República, ya que lo faculta para la presentación de proyectos de ley y/o de acto legislativo.

**Artículo 150** competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes;

**Artículo 154** a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o de acto legislativo;

**Artículo 341** la obligación del Gobierno nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo;

**Artículo 359** la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 Constitucional.

- **LEGISLACIÓN COLOMBIANA**

**La Ley 5ª de 1992** dispone en su artículo 140 “140. *Iniciativa Legislativa. Pueden presentar proyectos de ley: 1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas*”.

Una vez analizado el marco constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, se llega a la conclusión de que este Proyecto de Ley, se encuentra enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y legal; el Congreso de la República no invade órbitas ni competencias de otras Ramas del Poder Público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno nacional.

<sup>1</sup> <http://www.colombiatourismoweb.com/DEPARTAMENTOS/CUNDINAMARCA/MUNICIPIOS/CAPARRAPI/CAPARRAPI.htm>

## - **JURISPRUDENCIA**

### **Impacto Fiscal**

En cuanto al análisis jurisprudencial relacionado con la iniciativa del Congreso en el gasto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-441 de 2009, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado: “Iniciativa Legislativa en Materia de Gasto Público.

La jurisprudencia ha indicado que tanto el Congreso de la República como el Gobierno nacional poseen iniciativa en materia de gasto público.

El Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno. También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas respectivas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación”.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-343 de 1995, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado: “*La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos*”.

Al respecto, es importante determinar la línea jurisprudencial que ha tenido la Corte Constitucional frente al análisis de las leyes de homenaje, honores, conmemoraciones y monumentos, para el tema que nos ocupa se tomó una Sentencia reciente la C-015A de 2009, que realiza un análisis de inconstitucionalidad frente a las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 72 de 2006 Senado, 231 de 2007 Cámara, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y ordena en su homenaje la construcción de algunas obras.

De esta manera, sobre el problema jurídico planteado la Corte Constitucional, sostiene lo siguiente: “Ahora bien, en relación con las leyes que decretan gasto público pese a que el Ejecutivo no estuviere de acuerdo con él, esta Corporación ha concluido que esas iniciativas son compatibles con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y no violan el artículo 151 de la Constitución, cuando consagran autorizaciones de inclusión en el Presupuesto Anual de la Nación o de desembolso a través del sistema de cofinanciación y no se imponen como órdenes imperativas.

La Sentencia C-782 de 2001, providencia que en esta oportunidad también se reitera, explicó así el argumento: esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos, por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra un mandato imperativo dirigido al ejecutivo, caso en el cual es inexecutable, o si, por el contrario, se trate de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto, evento en el cual es perfectamente legítima”.

Así, este Proyecto de ley pretende ser una norma legal que el Gobierno habrá de tener en cuenta para incluir en futuras vigencias fiscales, dentro del Presupuesto Nacional con el propósito de exaltar el bicentenario del municipio de Caparrapí en el departamento de Cundinamarca.

En este orden de ideas, las autorizaciones que aquí se hacen no dejan de ser disposiciones que entran a formar parte del universo de gastos que ha de tener en cuenta el Gobierno para formular el proyecto de presupuesto anual y, en todo caso, las erogaciones autorizadas que se incorporan al proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, formarán parte de este de acuerdo con la disponibilidad de los recursos, y las prioridades del Gobierno, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen de ordenamiento territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

### **V. Conveniencia del proyecto de ley**

#### **Antecedentes Históricos**

*“El asentamiento de los indígenas caparrapíes estaba en la confluencia de la quebrada Guatachí con el Río Negro, distante del lugar actual.*

*En los primeros días de 1560, Antonio de Toledo fundó y pobló la Villa de Caparrapí por orden de Real Audiencia de Santafé de Bogotá, en la colina de este nombre. La fundación también se le atribuye a Gutiérrez de Ovalle en 1562 cuando trasladó el emplazamiento de La Palma. Estas fundaciones se refieren a La Palma, en los diferentes sitios que estuvo, mas no a Caparrapí, que no fue Villa sino pueblo de indios.*

*Caparrapí fue erigido en parroquia el 7 de agosto de 1819. Para este efecto, Francisco Javier Beltrán llevó indígenas del pueblo de Parri, de los cuales Vicente Lumbrano, Toribio Ostos y Juan Quijano juraron ser naturales de Caparrapí, sin haber dado noticias del fundador del pueblo, que antes se llamó El Valle.*

*El área de población fue cedida por José María Clavijo y José María Graterol. Fue su apoderado para erigirlo en municipio Menandro Hernández (no se da fecha).*

En agosto de 1935 se segregó de su territorio al municipio de Puerto Salgar<sup>2</sup>.

Las administraciones Municipales de Caparrapí han venido celebrando el 7 de agosto de cada año una supuesta efeméride de nuestro municipio y se habla de cuatrocientos y más años de la igualmente supuesta fundación sin documento, sin soporte testimonial ni tradición que así lo indique.

La tradición y ciertos documentos avalan que el 7 de agosto de 1819 el Virrey Juan Sámano firmó de su puño y letra el Decreto Erigiendo en Parroquia a Caparrapí ya que en esa época no había separación entre la Iglesia y el Estado para estos menesteres estando la autoridad eclesiástica sometida a la autoridad civil en este caso virreinal.

Se dice que a Sámano no le pasaba por la cabeza que las tropas de Barreiro fueran derrotadas según él por una tropa famélica como la mandada por Bolívar, es más ni siquiera sabía que este hubiera hecho la proeza de escalar los Andes y aparecerse en la meseta boyacense.

Por lo tanto, se dedicaba a firmar órdenes y decretos, entre ellos, el que decretaba la creación prácticamente de nuestra entidad municipal, firmado el 7 de agosto de 1819.

La terrible noticia de la derrota de las tropas españolas no llegó a Bogotá sino el 8 de agosto en horas de la tarde y, a partir de esta noticia los españoles entraron en pánico abandonaron la ciudad a las carreras, muchos de ellos abandonando sus posesiones, dejando las puertas de sus casas abiertas, solo corrían por sus vidas, entre ellos, Sámano que se aprestó a huir de inmediato por el camino de Fontibón sin preocuparse más de sus obligaciones ejecutivas.

El hecho de ser Caparrapí creado por decreto de erección en parroquia el 7 de agosto de 1819 nos coloca con la circunstancia histórica de surgir al igual que la fecha en que se conmemora la batalla de Boyacá que es conocido como el evento que concluyó la campaña independentista que empezó a finales del siglo XVIII y tuvo como fecha emblemática el 20 de julio de 1810.

Así lo confirma el poeta y músico caparrapicense señor Ramón Castaño López en la letra del Himno Municipal que es uno de nuestros símbolos, dice así en sus estrofas:

*“Cuando Bolívar en Boyacá  
a Barreiro le derrotaba  
el virrey Sámano en Bogotá  
su erección le decretaba”*

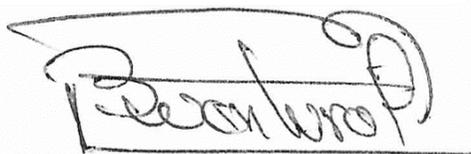
Y como si esto fuera poco lo reafirma en dos versos que sintetizan esta verdad histórica:

*“Somos gemelos en el prodigio  
que a Colombia dio libertad”*

Esto es que nacimos como municipio el mismo día en que se luchaba por la independencia de la dominación española mediante el triunfo sobre las tropas españolas por Bolívar el 7 de agosto de 1819, luego nuestro orgullo es legítimo y tenemos un motivo para afirmar nuestro sentido de pertenencia y caparrapineidad.

Adicionalmente es bueno hacer memoria respecto de patriotas nacidos en nuestro municipio que hicieron parte del ejército de Bolívar, como lo fueron nuestros paisanos: Agustín Yepes quien murió en la Batalla de San Mateo, el 28 de febrero de 1814 y el Capitán Ramón Vera, quizá nacido en la Loma de San Gil o en Cañabral quien murió en la batalla de Ortiz en Venezuela el 24 de mayo de 1818 (datos sacados de una investigación del historiador cundinamarqués recientemente fallecido Roberto Velandia).

Por lo expuesto, pongo en consideración de la Cámara de Representantes el presente Proyecto de ley, *“por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración del Bicentenario del Municipio de Caparrapí en el Departamento de Cundinamarca, se le rinden honores y se dictan otras disposiciones”*.



**BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARÍA GENERAL**

El día 15 de mayo de 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 388 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por la honorable Representante Buenaventura León León.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

<sup>2</sup> (Fuente: referencia wikipedia de la página [www.caparrapi-cundinamarca.gov.co/](http://www.caparrapi-cundinamarca.gov.co/). Consultado el 6 de marzo de 2016.)

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 374 DE 2019 CÁMARA

*por el cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la nación la Hermandad Nazarena del municipio de Santiago de Tolú, Departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., mayo de 2019

Señor

ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO

Presidente Comisión Segunda Constitucional  
Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto. Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 374 de 2019 Cámara, “por el cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la nación la Hermandad Nazarena del municipio de Santiago de Tolú, Departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones”.**

Señor Presidente,

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda, me ha correspondido el honroso encargo de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 374 de 2019 Cámara, en cumplimiento de lo cual se deja a consideración los siguientes argumentos, considerando que esta iniciativa constituye una exaltación a la tradición cultural de uno de los municipios más antiguos de Colombia.

#### ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto antes citado es autoría del Representante a la Cámara, **Héctor Javier Vergara Sierra**. Fue radicado en la Secretaría de la Cámara de Representantes el día 10 de abril del 2019 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 228 de 2019.

La mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes decidió designar al Representante **Héctor Javier Vergara Sierra** como ponente para rendir informe para primer debate, designación que fue notificada por la doctora Olga Lucía Grajales, Secretaria de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes, mediante Oficio CSCP – 3.2.02.571/2019 (IS) del 29 de abril de 2019.

Se indica dentro de los antecedentes del proyecto que con anterioridad a la iniciativa aquí estudiada, fue radicado y tramitado ante el Congreso de la República el Proyecto 03 de 2016 Cámara, mediante el cual se pretendía declarar como patrimonio cultural, inmaterial y religioso de la nación las festividades de la fe en Jesús de Nazareno en la Semana Santa del municipio de

Santiago de Tolú. Sin embargo, dicho proyecto fue archivado en los términos del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

En esta oportunidad y a diferencia del anterior proyecto, se pretende exhortar, antes que el contenido religioso al que se le daba primacía (no menos importante), la importancia y la riqueza cultural que ostenta la Hermandad Nazarena del municipio de Santiago de Tolú (Sucre), las enseñanzas ancestrales y culturales que ilustran a propios y visitantes del puerto las raíces de los primeros pobladores de la región, además de sus aportes sociales, la preocupación y participación en la formación de las nuevas generaciones y el respeto de lo que la historia les ha dejado.

#### FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

- **Artículo 7°.** El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.
- **Artículo 8°.** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.
- **Artículo 70.** El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.
- **Artículo 71.** La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.
- **Artículo 72.** El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

**FUNDAMENTOS LEGALES**

- Ley 397 de 1997

**Artículo 1º.** De los principios fundamentales y definiciones de esta ley. La presente ley está basada en los siguientes principios fundamentales y definiciones:

1. Cultura es el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias.
  2. La cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana en su conjunto, como proceso generado individual y colectivamente por los colombianos. Dichas manifestaciones constituyen parte integral de la identidad y la cultura colombianas.
  3. El Estado impulsará y estimulará los procesos, proyectos y actividades culturales en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad y variedad cultural de la Nación colombiana.
  4. En ningún caso el Estado ejercerá censura sobre la forma y el contenido ideológico y artístico de las realizaciones y proyectos culturales.
  5. Es obligación del Estado y de las personas valorar, proteger y difundir el Patrimonio Cultural de la Nación.
  6. El Estado garantiza a los grupos étnicos y lingüísticos, a las comunidades negras y raizales y a los pueblos indígenas el derecho a conservar, enriquecer y difundir su identidad y patrimonio cultural, a generar el conocimiento de las mismas según sus propias tradiciones y a beneficiarse de una educación que asegure estos derechos. El Estado colombiano reconoce la especificidad de la cultura Caribe y brindará especial protección a sus diversas expresiones.
- (...)
8. El desarrollo económico y social deberá articularse estrechamente con el desarrollo cultural, científico y tecnológico. El Plan Nacional de Desarrollo tendrá en cuenta el Plan Nacional de Cultura que formule el Gobierno. Los recursos públicos invertidos en actividades culturales tendrán, para todos los efectos legales, el carácter de gasto público social.
  9. El respeto de los derechos humanos, la convivencia, la solidaridad, la interculturalidad, el pluralismo y la tolerancia son valores culturales fundamentales y base esencial de una cultura de paz.

(...)

11. El Estado fomentará la creación, ampliación y adecuación de infraestructura artística y cultural y garantizará el acceso de todos los colombianos a la misma.
12. El Estado promoverá la interacción de la cultura nacional con la cultura universal.
13. El Estado, al formular su política cultural, tendrá en cuenta tanto al creador, al gestor como al receptor de la cultura y garantizará el acceso de los colombianos a las manifestaciones, bienes y servicios culturales en igualdad de oportunidades, concediendo especial tratamiento a personas limitadas física, sensorial y síquicamente, de la tercera edad, la infancia y la juventud y los sectores sociales más necesitados.

**Artículo 2º.** Las funciones y los servicios del Estado en relación con la cultura se cumplirán en conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, teniendo en cuenta que el objetivo primordial de la política estatal sobre la materia son la preservación del patrimonio cultural de la nación y el apoyo y el estímulo a las personas, comunidades e instituciones que desarrollen o promuevan las expresiones artísticas y culturales en los ámbitos locales, regionales y nacional.

**Artículo 4º.** Modificado por el artículo primero de la Ley 1185 de 2008.

Integración del patrimonio cultural de la Nación.

El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.

**Artículo 8º.** Inciso segundo del literal a), Modificado por el artículo 5º de la Ley 1185 de 2008.

El patrimonio cultural de la nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico,

sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.

#### FUNDAMENTOS ADMINISTRATIVOS

- **Decreto 763 de 2009.**

**Artículo 2°. Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación.** El Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, cuya sigla es SNPCN, está constituido por el conjunto de instancias públicas del nivel nacional y territorial que ejercen competencias sobre el patrimonio cultural de la Nación, por los bienes y manifestaciones del patrimonio cultural de la Nación, por los bienes de interés cultural y sus propietarios, usufructuarios a cualquier título y tenedores, por las manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, por el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, información, y por las competencias y obligaciones públicas y de los particulares, articulados entre sí, que posibilitan la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural de la nación.

El SNPCN tiene por objeto contribuir a la valoración, preservación, salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad, divulgación y apropiación social del patrimonio cultural, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política en la legislación, en particular en la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008 y bajo los principios de descentralización, diversidad, participación, coordinación y autonomía.

- **Decreto 2941 de 2009 de 2009**

**Artículo 2°. Integración del Patrimonio Cultural Inmaterial.** El Patrimonio Cultural Inmaterial se integra en la forma dispuesta en los artículos 4° de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1° de la Ley 1185 de 2008, y 11-1 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 8° de la Ley 1185 de 2008. En consonancia con las referidas normas y con la Convención de la Unesco para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial aprobada en París el 17 de octubre de 2003, adoptada por Colombia mediante la Ley 1037 de 2006 y promulgada mediante el Decreto 2380 de 2008, hacen parte de dicho patrimonio los usos, prácticas, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas, junto con los instrumentos, objetos, artefactos, espacios culturales y naturales que les son inherentes, así como las tradiciones y expresiones orales, incluidas las lenguas, artes del espectáculo, usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, técnicas artesanales, que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte de su patrimonio cultural.

El Patrimonio Cultural Inmaterial incluye a las personas que son creadoras o portadoras de las manifestaciones que lo integran. A los efectos de este decreto se tendrá en cuenta únicamente el Patrimonio Cultural Inmaterial que sea compatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes y con los imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos y de desarrollo sostenible. Los diversos tipos de Patrimonio Cultural Inmaterial antes enunciados, quedan comprendidos para efectos de este decreto bajo el término “manifestaciones”.

**Artículo 3°. Comunidad o colectividad.** Para los efectos de este decreto, se entiende como comunidad, colectividad, o grupos sociales portadores, creadores o vinculados, aquellos que consideran una manifestación como propia y como parte de sus referentes culturales. Para los mismos efectos, se podrá usar indistintamente el término “comunidad”, “colectividad”, o “grupo social”.

**Artículo 4°. Fomento del Patrimonio Cultural Inmaterial.** En consonancia con la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008 y dentro de los límites, parámetros y procedimientos allí establecidos, las entidades que integran el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural tienen la responsabilidad de fomentar la salvaguardia, sostenibilidad y divulgación del Patrimonio Cultural Inmaterial con el propósito de que este sirva como testimonio de la identidad cultural nacional en el presente y en el futuro. Para el efecto, las entidades estatales de conformidad con sus facultades legales, podrán destinar los recursos necesarios para este fin.

#### IMPACTO FISCAL

El proyecto autoriza al Gobierno nacional para que, a través del Ministerio de Cultura, teniendo en cuenta la disponibilidad de los recursos del Presupuesto General de la Nación, contribuya a la promoción, protección, conservación, divulgación y financiación de las costumbres y enseñanzas que la comunidad de la Hermandad Nazarena del municipio de Santiago de Tolú.

Teniendo en cuenta lo anterior y dada la obligación del Estado destinar los recursos necesarios para la salvaguarda del patrimonio y la promoción de la cultura, es relevante mencionar que una vez promulgada la ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento, además se debe tener en cuenta como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

El proyecto en ningún momento trae consigo apartes mandatorios que afectan el presupuesto general de la nación, ni va en contravía a las reglas de la competencia de iniciativas gubernamentales. Se deja a disposición del ejecutivo la implementación

de unas medidas que permitan palpar con ciertas inversiones una efectiva exaltación de la organización objeto del proyecto de ley.

### ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

En cumplimiento con las funciones como ponente, procedimos a revisar las competencias establecidas en la Constitución Política en materia de trámite y aprobación de leyes, encontrando que la presente iniciativa se enmarca dentro de los postulados establecidos en el artículo 150 de la Carta Política.

Comoquiera que la iniciativa autoriza al Gobierno nacional para incorporar dentro del presupuesto una serie de partidas presupuestales necesarias para llevar a cabo obras alusivas a la exaltación de la Hermandad Nazarena del municipio de Santiago de Tolú (Sucre), el autor fundamenta la posibilidad de tratar temas presupuestales dentro del articulado en la Sentencia C-409 de 1994, la cual indica en uno de sus apartes lo que sigue:

*“El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la C. P.: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución”, agregando que “Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.*

Continúa el autor soportando el tema presupuestal indicando que la Sentencia C-755 de 2014 indica:

*“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. (...) es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”.*

### HERMANDAD NAZARENA DE SANTIAGO DE TOLÚ - HISTORIA

Durante la época colonial los indios, negros y españoles generaron un sincretismo religioso

y costumbres de vida y tradiciones que fueron dibujándose en las representaciones y expresiones de cada uno de los nazarenos, que tejieron cada una de ellas y fueron abrigando a través de sus expresiones y actos con los que fueron transmitiendo sus saberes y enseñados por la oralidad y mando, bajo el modelo de los palenques y cimarrones asentados en la región, de los que heredaron los rasgos ancestrales de ritos y ceremoniales que celebran y escenifican con devoción y voto de obediencia al Nazareno de Tolú.

En las raíces de los africanos traídos en los barcos españoles como esclavos al municipio están conservados en su totalidad estos encuentros y planeaciones ceremoniales, modos y formas de celebrar, las cuales son típicas herencias de las cofradías de negros que se gestaban para organizar sus festejos y compartir en medio de las duras cargas de trabajo a las que eran sometidos.

Las cofradías de negros en América ocupan un lugar destacado en el proceso. Durante la época colonial los indios, negros y españoles generaron un sincretismo religioso y costumbres de vida y tradiciones propias de su cultura y creencias.

Ante la descristianización de los negros y en sus relaciones con la Iglesia en esas regiones se reprodujeron las ya existentes en España, y aparecen hacia mediados del siglo XV con parecida estructura, función y objetivos comenzando algunas de ellas como filiales de las de la Península.

Unas cofradías fueron promovidas por las parroquias y por las órdenes religiosas, franciscanos, dominicos, jesuitas, carmelitas, mercedarios, etc. y otras a instancia de los mismos negros libres y esclavos (Gutiérrez, 2008, p. 1).

Se debe destacar que en Santiago de Tolú hicieron presencia desde el siglo XVI, comunidades religiosas como lo sostiene Villalobos (1992):

*La Semana Santa la realizaban con toda solemnidad los sacerdotes franciscanos llegados en el 1559 de Cartagena a raíz del ataque que le hicieron los piratas franceses Juan y Martín Cote, enriqueciéndose sus ritos todavía más con el asiento de los frailes dominicos en 1567, comunidades que fundaron sendos conventos para la evangelización de todos los pueblos y tribus del Zenú bajo la jurisdicción eclesiástica y encomendera y del gobierno del partido de Tolú (p. 61).*

*Los recorridos procesionales, ritos y penitencia que los nazarenos establecieron.*

En la época fundacional se constituyó la Santa Hermandad en las villas y ciudades como una autoridad de orden, para dominar a los pobladores, cimarrones, esclavos, libres e indígenas.

Esta se erigió por una influencia de orden organizativo de festejos sacros, actos de fe y social en los que se inmersa la influencia heredada de sus ancestros y armonizan con los pobladores de la villa de Tolú.

La hermandad de los nazarenos se inicia con un grupo de 30 a 50 hombres, hoy está conformada por 390 personas entre hombres y mujeres de todas las edades, los cuales están bajo la orden y orientación del nazareno mayor quien transmite la tradición y los forma en los ritos y penitencias propias de la comunidad, es quien organiza planea y gestiona lo concerniente a la celebración de la Semana Santa.

A partir del año 1983, se elige una junta directiva conformada por civiles como apoyo al nazareno mayor en la organización y gestión de los recursos para la celebración y tener una vida jurídica y así poder llegar ante los estamentos, el reconocimiento se hace por personería jurídica ante la gobernación de Sucre y queda inscrita con el número 397 de agosto 8 del año 1983, con el nombre de Hermanos de Jesús de Nazareno, quedando conformada por 10 miembros cinco principales y cinco suplentes, quienes se encargaban de coordinar todo lo relacionado con los festejos y celebraciones de la Semana Santa junto con el nazareno mayor.

En el año 1995 la nueva junta se registra ante la DIAN y se le asigna el número 800098722-2. En el año 1996 se elige una nueva junta conformada solo por nazarenos ante el descontento de los nazarenos por la actuación de los civiles, quedando establecido en sus estatutos que los miembros de la junta deben ser nazarenos con una antigüedad de por lo menos tres (3) años. En el 2006 se registra ante la Cámara de Comercio con el Código número S0505112. En el año 2004 la honorable asamblea del departamento de Sucre le hace un reconocimiento como patrimonio departamental por medio de la ordenanza número 09 del 8 de agosto del 2004. Así mismo, el Concejo Municipal de Tolú, por medio del Decreto 001 del 3 de marzo del año 2003, lo reconoce como patrimonio cultural y religioso del municipio de Santiago de Tolú.

En el año 2011 la comunidad cambia su razón social y toma el nuevo nombre de Asociación Hermandad Nazarena de Santiago de Tolú, esto para darle validez al nombre con el que siempre se nos ha conocido en la población. En el año 2015 el honorable Concejo Municipal ratifica a la Hermandad Nazarena como patrimonio municipal por medio del Acuerdo 006 de noviembre 2015.

Los nazarenos son la autoridad y por los que nacen estos festejos y ceremoniales no solo en la Semana Santa en Santiago de Tolú, y han perdurado por la cadena numerosa de familias consagradas que cada año aumenta. Y es ahí en la comunidad nazarena donde se ofrenda la acción de gracias y mediación, ellos son los de sus ritos, entrega y custodios de la fe en Santiago de Tolú, las generaciones heredan sus ritos y conservan sus observancias, recreadas y transmitidas por el nazareno mayor, quien es el responsable de la tradición, disciplina y valores de la celebración.

### **ORGANIZACIÓN SOCIAL**

Los nazarenos son los creadores, custodios, organizadores celebradores, los guardines y trasmisores de los ritos y costumbres de las vivencias.

En sus inicios solo el nazareno mayor era quien manejaba y dirigía todo lo concernientes a los festejos y quien gestionaba gastos económicos para la celebración.

A partir del año 1983 buscando darle un carácter organizativo, jurídico y una representación legal de la comunidad ante los estamentos gubernamentales se elige una junta como apoyo al nazareno mayor.

Los miembros de la junta son elegidos en una asamblea general por votación directa, en las que se eligen, presidente, secretario, coordinador de logística, tesorero, fiscal y dos vocales.

### **SITIOS SAGRADOS**

Los espacios y sitios sagrados se establecieron desde sus inicios y se consagraron como los lugares de mediación y expiación, pero evocan momentos íntimos de cada poblador, que se hacen compartidos con los demás por los encuentros sociales que se generan y los recuerdos fluyen en un mar de diálogos e intercambios sociales, los silencios son acompañados de lágrimas de alegría y de recuerdos que fluyen para así tener presentes a sus seres queridos, amigos, parientes y hermanos nazarenos que ya partieron.

Los sitios sagrados son: El camellón de las caídas, espacio entre la iglesia y el parque, el cementerio central, calle 18 con carrera 6ª, casa museo Pedro Lucio Ayala en la carrera tercera entre 18 y 19.

### **RITOS CEREMONIALES**

#### **• INCORPORACIÓN**

Para ser nazareno o vincularse a la asociación hermandad nazarena de Santiago de Tolú, el postulante debe presentar al nazareno mayor la solicitud por escrito manifestando el deseo de querer hacer parte de la comunidad, definiendo el motivo por el cual quiere ingresar, si es promesa, manda o solo por voluntad, indicar por cuánto tiempo desea estar en la comunidad y con qué habito se va a revestir (blanco o morado), debe anexar un certificado judicial o de policía de buena conducta, copia del documento de identidad. Con seis meses antes de la fecha de la celebración, el nazareno mayor tiene 15 días para responder si la respuesta es afirmativa, el aspirante deberá llenar el formulario de inscripción y firmar el compromiso de obediencia.

#### **• CONSAGRACIÓN**

La ceremonia de consagración de los nuevos nazarenos es organizada con antelación por el sacerdote y el nazareno mayor. Se da dentro la celebración de la eucaristía donde cada uno desde su autoridad acoge y le da la bienvenida al consagrado, el sacerdote lo invita a vivir una experiencia espiritual con el nazareno de Tolú, y el nazareno mayor lo acoge y entroniza a la comunidad como hermano de todos los demás nazarenos.

En la incorporación y consagración es asignado a los nuevos miembros un padrino que velara por la consagración, cumplimiento y normas de vida en su promesa, de ahí a que los hermanos socializan su vida en un acompañamiento permanente.

- **RITO FUNERARIO, SEPELIO Y NOVENARIOS DE NAZARENOS**

Las prácticas de los rituales africanos de la muerte presentan cuatro elementos comunes: 1. la muerte se celebra con música y canto acompañado de tambor; 2. bailan al muerto; 3. lo pasean y 4. Entrecruzan llanto con rezos o rosarios cantados (Muñoz Vélez, 2000, pp. 4 y 5).

El entierro o sepelio de un nazareno en Santiago de Tolú, contiene todo un ritualismo ancestral que lo hace único en Colombia. Está ligado al misticismo del lumbalu palanquero. El nazareno es visitado durante su enfermedad. A su fallecimiento el nazareno mayor es notificado y este a la vez informa a todos los demás miembros de la hermandad el fallecimiento del hermano.

El hermanamiento entre ellos significa un acompañamiento y solidaridad mutua, cada uno debe ayudarse y compensar sus necesidades, asumir con respeto y afecto el dolor, la alegría, las diferentes ocasiones de servicio y fortalecer sus lazos de hermanos.

Ellos solventan y disponen de todo lo que se requiera en caso de muerte, incluso hasta la bóveda o sepulcro donde el cuerpo de su hermano descansará, pues disponen de sus propias tumbas y nichos en el cementerio.

El Nazareno Mayor es el encargado de revestir al miembro fallecido con su hábito nazareno, la celebración de la misa de cuerpo presente, organizan el altar de velación, todos disponen de sus viáticos y aportan para que el hermano se vaya como él se lo merece. La familia dispone con el Nazareno Mayor los nueve (9) días de velorios, su cuerpo es cargado por sus hermanos nazarenos y despedido con la marcha sacra el santo entierro ritualizado, lo que ellos entienden como recibimiento, que también realizan ante el sepulcro el viernes santo, con la diferencia que aquí ofrecen al hermano difunto el platillo vacío, significando que su fin terrenal llegó y que debe cumplir en el cielo al Nazareno vivo que lo espera.

En Santiago de Tolú, los nazarenos ritualizan la creencia que un hermano nazareno fallecido inicia un viaje hacia el cielo nazareno –lugar que está asignado a ellos y en el que son recibidos por sus otros hermanos– por ello es importante que se despida revestido del hábito penitencial –pues así son identificados por el Nazareno que los espera para una nueva vida junto a sus hermanos–.

El Nazareno muerto vive y participa del gozo y festejos que sus hermanos le rinden para así seguir participando de la vida.

La no observancia del ritual de muerte, puede producir desgracias en la comunidad porque el difunto queda resentido.

Su indumentaria y/o hábito (sin el Cristo) es el vestido por el cual el muerto llega a sus hermanos que ya han fallecido y se encuentran en el lugar que ellos tienen como nazarenos en el cielo, donde viven y acompañan los festejos de vida y fe de sus hermanos en la tierra.

El miembro fallecido es despedido desde su lugar de residencia con la marcha el duelo entonada por la banda de músicos del municipio esta es una marcha que es interpretada el Jueves Santo en los ritos y en las que los pobladores manifiestan sus sentimientos propios del hombre del Caribe, la marcha es entonada cuando el féretro es sacado de la casa familiar en hombros de los nazarenos que dos filas lo llevan en una danza de compas de tres y dos pasos que armonizan y relacionan al sufriente dolor de Jesús Nazareno en la vía dolorosa, el desfile de los nazarenos con sus hábitos de penitencia (camisa blanca, pollerín, cabuya, corona y velo, abarcas y medias, el Cristo colgado al cuello), las mujeres con su hábito morado lo trasladan a los actos litúrgicos en la iglesia principal ubicada en la plaza (Iglesia Santiago Apóstol).

Terminado el acto litúrgico es traslado al cementerio en donde es recibido como un gesto de hasta pronto que aluden al encuentro que depara el estado del cielo nazareno en donde se reúnen y viven sus ancestros, es tradición y de carácter sagrado despedirlo con el rito del recibimiento cuando falta una cuadra para que su cuerpo repose en la bóveda entonan el santo entierro marcha del Viernes Santo, sus hermanos confiesan sus votos de silencio ante el cuerpo sin vida del hermano que va al encuentro de Jesús y de sus hermanos en el cielo nazareno según la tradición y celo del Nazareno Mayor que se debe despedir para que el hermano se vaya en paz y alegre al renacer de una vida en Jesús.

### **RITOS Y CELEBRACIONES DURANTE LA SEMANA SANTA**

- **AMARRE**

Se cumple en grupos de dos y tres el “amarre del cordón” o soga trenzada con pelos de crin de caballo, de una pulgada de diámetro. Los nazarenos nuevos lo hacen ayudados por los nazarenos adultos sosteniendo la soga de cada novicio que dé pie y manos en alto, va girando sobre sí mismo, mientras el cordón se enrolla alrededor de su cintura, hasta una cuarta contra el tórax, simulando un ancho fajón que aprieta y martiriza, exprofeso durante todo el día, pues la soga es la “prueba de la consagración”.

El número de vueltas de la soga deben ser 14, significando las estaciones del viacrucis.

- **RECIBIMIENTO**

El ceremonial del recibimiento se realiza el Viernes Santo en la procesión del santo entierro, a las 6:00 p. m. y en la procesión de la soledad ese mismo día a las 12 de la noche. Para realizar esta ceremonia el nazareno mayor ha escogido y preparado con anterioridad a los grupos de nazarenos que lo realizarán y que ese día son identificados por portar un distintivo en su hombro izquierdo.

Para este acto el nazareno mayor y los grupos escogidos salen del recorrido de la procesión del santo sepulcro y la esperan al frente de la iglesia; son cuatro grupos de por lo menos 15 nazarenos cada uno.

Luego de cubrir su rostro con el velo de malin blanco y colocarse los guantes, se ubican en una fila frente al templo de donde parten dirigidos por el nazareno mayor que lleva por delante, la corona, los clavos y las potencias, en un platillo de plata que va ofreciendo a Jesús, mientras sin dejar de mirarle el rostro, con el piquete de hermanos avanza retrocediendo hasta entrar a la iglesia donde los nazarenos dejan a Jesús para que sea velado en cámara ardiente, antes de ser trasladado al cementerio central.

#### CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La iniciativa en estudio está compuesta por cuatro (4) artículos, así:

**Artículo 1°.** Declara patrimonio cultural e inmaterial de la nación la comunidad de la Hermandad Nazarena del municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre.

**Artículo 2°.** Rinde homenaje a los fundadores promotores y líderes de la hermandad, ordenando mediante párrafo al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, incluir a la comunidad de la Hermandad Nazarena (ritos y costumbres) dentro de la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.

**Artículo 3°.** Autorícese al Gobierno nacional para que, teniendo en cuenta la disponibilidad en los recursos del PGN contribuya a la promoción, protección, conservación, divulgación y financiación de las costumbres y enseñanzas que la comunidad de la Hermandad Nazarena del municipio de Santiago de Tolú, en el departamento de Sucre.

Así mismo, contiene un párrafo que indica que los recursos que se asignen se deberán destinar a la construcción de una sede para la Hermandad Nazarena, adecuación y restauración de imágenes representativas y organización de la celebración de sus ritos, festejos y promoción de valores sociales y culturales.

**Artículo 4°.** Contiene la vigencia de la ley.

#### PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, de manera respetuosa solicitamos a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes; **aprobar** en Primer debate el **Proyecto de ley número 374 de 2019 Cámara**, por el cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la nación la Hermandad Nazarena del municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



**HECTOR VERGARA SIERRA**  
Representante a la Cámara  
Ponente

#### TEXTO SOMETIDO A VOTACIÓN DE PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 374 DE 2019

*por el cual se declara Patrimonio Cultural e Inmaterial de la nación la Hermandad Nazarena del municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1°.** Declárese Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación la comunidad de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, Departamento de Sucre.

**Artículo 2°.** Ríndase homenaje a los fundadores, promotores y líderes de la comunidad de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, Departamento de Sucre, como transmisores de creencias ancestrales y culturales.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, deberá incluir a la comunidad de la Hermandad Nazarena, sus ritos y costumbres, dentro de la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.

**Artículo 3°.** Autorícese al Gobierno nacional para que, de acuerdo con la Constitución Política, las competencias que establecen las leyes y teniendo en cuenta la disponibilidad de los recursos del Presupuesto General de la Nación, a través del Ministerio de Cultura, contribuya a la promoción, protección, conservación, divulgación y financiación de las costumbres y enseñanzas que la comunidad de la Hermandad Nazarena del municipio de Santiago de Tolú, en el departamento de Sucre, comparte con la población toludeña y visitantes del puerto turístico.

**Parágrafo.** Las asignaciones presupuestales que pudiere efectuar el Gobierno nacional, se destinarán a la construcción de una sede para la Hermandad Nazarena, adecuación y restauración de imágenes representativas y organización de la celebración de sus ritos, festejos y promoción de valores sociales y culturales.

**Artículo 4°.** La presente ley rige a partir de su promulgación.



**HECTOR VERGARA SIERRA**  
H. Representante a la Cámara  
Ponente

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES Y TERCER DEBATE DEL PROCEDIMIENTO DEL PROYECTO DE LEY 195 DE 2018 SENADO, 369 DE 2019 CÁMARA**

*por medio de la cual se aprueba la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, Kigali, Ruanda.*

Bogotá, D. C., 15 de mayo de 2019

Representante a la Cámara

ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO

Presidente Comisión Segunda Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Referencia:** Ponencia para primer debate en Cámara de Representantes y tercer debate del procedimiento del **Proyecto de ley número 195 de 2018 Senado, 369 de 2019 Cámara**, por medio de la cual se aprueba la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, Kigali, Ruanda.

Señor Presidente,

Atendiendo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y en atención a lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992; someto a consideración de la comisión el informe de ponencia Positiva para primer debate en Cámara de Representantes y tercer debate del procedimiento del **Proyecto de ley número 195 de 2018 Senado, 369 de 2019 Cámara**, “por medio de la cual se aprueba la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, Kigali, Ruanda”; enmienda de gran importancia para que el país dé cumplimiento a los compromisos adquiridos con el Convenio de Viena, el Protocolo de Montreal y el Acuerdo de París.

Atentamente,



**GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ**  
**REPRESENTANTE A LA CÁMARA**  
**PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO**

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES Y TERCER DEBATE DEL PROCEDIMIENTO DEL PROYECTO DE LEY 195 DE 2018 SENADO, 369 DE 2019 CÁMARA**

*por medio de la cual se aprueba la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, Kigali, Ruanda.*

**I. TRÁMITE LEGISLATIVO:**

El Proyecto de ley 195 de 2018 Senado, 369 de 2019 Cámara, radicado el día dieciséis (16) de marzo de 2018, es de iniciativa legislativa de la Ministra de Relaciones Exteriores María Ángela Holguín, con el respaldo de los entonces Ministro de Ambiente y Desarrollo Luis Guillermo Murillo, Ministra de Comercio, Industria y Turismo María Lorena Gutiérrez Botero y el Ministro de Minas y Energía Germán Arce Zapata; sobre dicho Proyecto de ley de ratificación de Tratado Internacional, rinden ponencia positiva, ante la Comisión Segunda Constitucional Permanente los Senadores de la República el Senador Iván Leonidas Name Vásquez y José David Name Cardozo, no obstante, por cambio de legislatura este no es sometido a votación.

En la legislatura 2018-2019, es designado como ponente para primer y segundo debate en sección de Comisión Segunda Constitucional Permanente y Plenaria del Senado de la República el Senador Antonio Eresmid Sanguino Páez, quien rinde ponencia positiva para primer debate el cinco (5) de agosto de 2018 y ponencia positiva para segundo debate el pasado dos (2) de abril de 2019.

El Proyecto de ley es radicado en Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en la cual fui designado como ponente del proyecto en mención; por lo cual y atendiendo a la necesidad de la ratificación de la Enmienda de Kigali del Protocolo de Montreal, adoptada en el 2016, procedo a rendir ponencia POSITIVA en los siguientes términos:

**II. NORMATIVIDAD**

Constitución Política de 1991: artículo 150, 189, 224 y 241.

Ley 5ª de 1992.

Ley 30 de 1990.

Ley 29 de 1992.

Ley 306 de 1996.

Ley 618 de 2000.

Ley 960 de 2005.

**III. CONTEXTO GENERAL**

La Enmienda de Kigali, es conocida como la quinta Enmienda del Protocolo de Montreal; situación que denota, que esta nace de la importancia de dar cumplimiento a los objetivos y obligaciones dispuestas en el Convenio de Viena y su Protocolo de Montreal, los cuales señalan

el compromiso de diversos países del mundo, en relación a la protección de la capa de ozono.

El Convenio de Viena, es un acuerdo internacional, de carácter universal, la cual es conocida como la primera iniciativa global, que tenía por objetivo el reparar el grave daño que las actividades humanas estaban causando a la capa de ozono, y buscar de esta forma entablar las acciones necesarias para recuperar y evitar que ingresaran los rayos ultravioletas que graves afectaciones causan a la salud humana y al ambiente. Dicho Convenio es suscrito en 1985, entrando en vigor en 1988 y siendo ratificado por el Estado Colombiano mediante la Ley 30 de 1990.

Resaltando de esta forma, el compromiso de los países firmantes, por adoptar acciones frente a los graves daños causados a la capa de ozono por el desarrollo industrial de los siglos XIX y XX, los cuales facilitaron el uso de diversas sustancias como los clorofluorocarbonados (CFC), los cuales liberaban al escudo de la tierra, moléculas de cloro, que causaban impactos ambientales, impredecibles y muy complejos de identificar en la época.

Posteriormente y ante la problemática identificada por el gran orificio que presentaba la Capa de Ozono, el dieciséis (16) de septiembre de 1987, un total de cuarenta y seis (46) países suscriben el conocido “Protocolo de Montreal”, el cual resaltaba el compromiso de diversos países del mundo, con la adopción de las estrategias necesarias para proteger la salud humana y el ambiente de cualquier afectación, que pudiera realizar las actividades humanas. Dicho Protocolo, entró en vigor en 1989 y fue ratificado por el Estado Colombiano mediante la Ley 29 de 1992<sup>1</sup>.

El Protocolo de Montreal, tenía como objetivo proteger la capa de ozono, de las llamadas SAO (Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono), entre las cuales se encontraban los clorofluorocarbonos (CFC), Halones y Bromuro de Metilo. Estas sustancias que se encontraban en productos del uso común de las personas como los extintores, aires acondicionados, floridas, refrigeradores, aerosoles, entre otros; eran liberados a la capa de ozono, causando daños sin precedentes a esta.

Por lo anterior, los países del mundo y ante la existencia de obligaciones generales frente a la problemática dispuesta en el Convenio de Viena; toman la decisión de desarrollar acciones concretas, que permitan a los países comprometerse con el cuidado y protección de la capa de ozono, siendo necesario regular la producción y consumo de los SAO (Sustancias Agotadoras de la Capa de

Ozono). Para ello, en cumplimiento del Principio Internacional de Responsabilidades Comunes, pero diferenciadas; se establece al interior del texto del Protocolo obligaciones diferenciadas para cada uno de los países, según su grado de desarrollo, es así, como se expresa que todos aquellos países señalados en el artículo 5° (entre los que se encuentra Colombia), contarían con unos plazos especiales para la sustitución de los SAO, mientras que los países No artículo 5°, es decir, todos los países desarrollados tenían la obligación para el año 1990 de prohibir la producción y uso de los SAO.

Ante la importancia que tiene el Protocolo de Montreal para la disminución en el uso de los SAO, y la necesidad de brindar apoyo económico, transferencia tecnológica o refuerzo institucional a los países en desarrollo; se establece al interior de este, la obligación de los países No artículo 5° (Países Desarrollados), de apoyar a los países en desarrollo, para lograr dar cumplimiento a las metas trazadas en el Protocolo. Es por ello, que un país como Colombia, desde hace más de veinticuatro (24) años se ha beneficiado del apoyo brindado por el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal, el cual apoya todos aquellos proyectos, que contribuyen a la reducción de la utilización de las SAO.

El Protocolo de Montreal, cuenta con cinco (5) enmiendas, entre las que se encuentran en orden cronológico las siguientes<sup>2</sup>:

- 1990: Enmienda de Londres, en la cual se agrega como SAO a los CFC completamente Halógenos, al Tetracloruro de Carbono y al Metilcloroformo; es de señalar, que esta enmienda fuera ratificada por Colombia, mediante la Ley 29 de 1992.
- 1992: Enmienda de Copenhague, en la cual se agrega otro grupo de SAO, como los Hidroclorofluorocarbonos, Hidrobromofluorocarbonos y Metilbromuro; esta es ratificada por Colombia, mediante la Ley 306 de 1996.
- 1997: Enmienda de Montreal, en la cual se adoptan medidas, como el establecimiento de la licencia para la importación de SAO y el control internacional sobre el comercio del Bromuro de Metilo; sobre dicha sustancia, se comprometen los países desarrollados a eliminarla en el año 2005 y los países en desarrollo diez (10) años después, es decir, en el año 2015. Enmienda ratificada por Colombia mediante la Ley 618 de 2000.
- 1999: Enmienda de Beijing, en la cual se desarrollan las medidas de control y cupos autorizados para la producción de SAO;

<sup>1</sup> Colombia, Congreso de la República. Ley 29 de 1992, Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono”, suscrito en Montreal el 16 de septiembre de 1987, con sus enmiendas adoptadas en Londres el 29 de junio de 1990 y en Nairobi el 21 de junio de 1991.

<sup>2</sup> Colombia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Enmiendas al Protocolo de Montreal. Recuperado de: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/194-plantilla-asuntos-ambientales-y-sectorial-y-urbana-sin-galeria-10>

prohibiéndose el uso del Bromoclorometano y estableciendo controles para la producción de los CFC y su comercio con aquellos Estados que No Son Parte. Está enmienda es ratificada mediante la Ley 960 de 2005.

Como se puede analizar, de las cuatro (4) enmiendas, señaladas anteriormente que hacen parte del Protocolo de Montreal, estas tienen como objetivo adaptarse a las necesidades propias que tiene la protección de la capa de ozono y actualizar el tratado multilateral ambiental a las nuevas necesidades que vayan surgiendo con el desarrollo de la sociedad, en relación a la eliminación progresiva de la producción y consumo de las SAO, hasta su prohibición definitiva. Proteger la capa de ozono, como aquel escudo que evita el ingreso de radiación ultravioleta excesiva que proviene del sol, es tarea de todos los países parte de la Convención de Viena de 1985 y del Protocolo de Montreal de 1987.

La conocida quinta Enmienda del Protocolo de Montreal, se adopta en el año 2016, en Kigali-Ruanda y tiene como objetivo, ser la respuesta a las nuevas necesidades de protección de la capa de ozono, dada la existencia de sustancias, que si bien no agotan la capa, sí contribuyen al cambio climático. Dicha enmienda entró en vigor en el año 2018 y a partir del primero (1°) de enero de 2019 contiene obligaciones en relación a dejar atrás las tecnologías obsoletas, flexibilidad en la implementación, acceso a información y asistencia técnica y financiera para los países que son partes de esta.

#### IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La llamada Enmienda de Kigali, nombrada así en honor a la ciudad donde fue adoptada el pasado quince (15) de octubre de 2016, es el resultado de la 28ª Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal adoptado en 1987; por lo cual se ha señalado que esta es la quinta enmienda realizada al Protocolo y la cual actualiza la obligación en él comprendidas, la clasificación de las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (SAO) y el compromiso de los Estados Parte de reducir gradualmente el uso de los Hidrofluorocarbonados, que con frecuencia se utilizan como sustitutos de las SAO, en la industria de los aires acondicionados, aparatos de refrigeración, espumas, aerosoles, etc.

Es necesario resaltar en un primer momento, que la Enmienda de Kigali, regula los Hidrofluorocarbonados (HFC), sustancias que reemplazaron en el mercado a los Clorofluorocarbonados (CFC) y las cuales no fueron incluidas en el Protocolo de Montreal, dado su poco uso para la época de adopción de este; es pertinente precisar, que los HFC no agotan la capa de ozono, pero tienen potencial para contribuir al calentamiento global, por ello la importancia de la reducción de la producción y consumo de estos, dado que contribuyen al cumplimiento de las obligaciones adquiridas por Colombia, en el Acuerdo de París (2015).

Los Hidrofluorocarbonados (HFC), son entendidos en la Enmienda de Kigali (2016), como sustancias químicas que agotan la capa de ozono, siendo denominado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia como “*potentes gases de efecto invernadero producidos por el hombre y utilizados para sustituir las sustancias que agotan el ozono*”<sup>3</sup>; siendo estos parte de la familia de los químicos fluorados, que si bien, no tienen potencial para agotar la capa de ozono, son gases de efecto invernadero, con potencialidad para apoyar CO2 equivalente, es decir, son potenciales para el calentamiento global.

Cabe señalar, que la Enmienda de Kigali, es parte primordial de la agenda internacional ambiental del país, para el cumplimiento de sus compromisos en relación a la protección de la capa de ozono y a la lucha contra el cambio climático; es por ello, que es momento, que el país, ratifique sus obligaciones y compromisos internacionales, y evite de forma gradual el uso de un elemento químico como el HFC. Si bien es cierto, el cronograma de la Enmienda, señala que los países artículo 5° del Protocolo de Montreal, inician sus compromisos en el año 2024, es urgente y prioritario que el Estado colombiano, apoye las acciones realizadas por la industria y se proceda a ratificar una acción internacional que contribuya a facilitar el tránsito del uso de estos elementos químicos y prepararnos para el gran reto, que ello significa para el país.

#### V. CONCLUSIONES

Es pertinente señalar, según información proporcionada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; que Colombia, ha sido un país activo en las negociaciones del Convenio de Viena, Protocolo de Montreal y sus cinco (5) Enmiendas, entre las cuales se encuentra Kigali; desde hace más de veinticuatro (24) años, el país ha sido beneficiario de treinta y seis (36) millones de dólares, otorgados por el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal, lo cual ha permitido el desarrollo de cerca de noventa y cuatro (94) proyectos, que contribuyeron a la reducción de cerca de dos mil (2.000) toneladas de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono, las cuales dejaron de ser emitidas a la atmósfera y contribuyeron al fortalecimiento de las acciones necesarias, para regular los SAO y proteger la Capa de Ozono.

Ante esta situación, el país enfrenta grandes retos con la ratificación de la Enmienda de Kigali, con el objetivo de continuar consolidando sus acciones para la protección de la Capa de Ozono y con ello, siendo beneficiario de los apoyos económicos, en transferencia tecnológica y refuerzo institucional, que el ser parte de esta genera. Por lo cual y atendiendo que el primero (1°) de enero de 2019, se da inicio a las metas de

<sup>3</sup> <https://unfccc.int/es/news/iniciativa-hfc-coalicion-para-reducir-contaminantes-climaticos-de-corta-vida>

reducción gradual de los Hidrofluorocarbonados (HFC), utilizados como sustitutivos de las Sustancias Agotadores de la Capa de Ozono (SAO), es necesario que el país ratifique la Enmienda de Kigali, con el objetivo de evitar afectaciones a la industria nacional en materia de competitividad de sus productos y lograr dar cumplimiento a los compromisos de reducción global en esta señalada, y las obligaciones que fueron asumidas por el país.

Dar tercer debate a la Enmienda de Kigali del Protocolo de Montreal, permite al país avanzar en la implementación de los compromisos de reducción de los HFC, recibir apoyo internacional de los países catalogados como desarrollados y cumplir con los compromisos en materia de cambio climático, adoptados en la COP 21 – Acuerdo de París– en el año 2015. En este sentido, la ratificación en esta legislatura de la Enmienda de Kigali, representa la oportunidad de reconocer las buenas prácticas y acciones realizadas por la industria nacional y con ello, avanzar en la consolidación de una transformación tecnológica, que le permita cumplir cabalmente con las obligaciones señaladas en la Enmienda; en igual sentido, permite avanzar en la consolidación de ventajas competitivas y mejoramiento de la calidad y comercialización de los productos nacionales en un mercado global.

De igual forma, la ratificación de la Enmienda, reconoce los esfuerzos que los productores nacionales han realizado desde la adopción del Protocolo de Montreal, con el objetivo de realizar acciones frente al manejo de las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (SAO); realizando los productores nacionales como los refrigeradores domésticos, grandes inversiones para introducir los cambios en las sustancias señaladas en la Enmienda de Kigali, desarrollando estrategias de sostenibilidad y competitividad en el mercado.

Al ratificarse en el primer semestre del año en curso la Enmienda de Kigali, el país, estará contribuyendo a la reducción de 105 millones de toneladas de Dióxido de Carbono Equivalente; lo que contribuye a evitar el aumento de la temperatura del planeta hasta en 0,5 grados centígrados para finales del siglo y con ello a apoyar enfáticamente, las luchas que ha liderado el país, en relación al cambio climático y cumplimiento en debida forma de lo dispuesto en el año 2015 en el Acuerdo de París, en relación a la mitigación, adaptación y medios de implementación del cambio climático y los compromisos frente a los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

#### VI. ARTICULADO

Procedo a presentar a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, el texto aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado de la República, el día dos (2) de abril de 2019 y el cual presento para que se surta primer debate en

Comisión Segunda de Cámara de Representantes y tercer debate del Proyecto de ley en mención y se continúe con el trámite legislativo correspondiente para este proyecto.

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2018 SENADO, 369 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se aprueba la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Apruébese la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.

**Artículo 2°.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1994 la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal” adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

**Artículo 3°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

#### VII. PROPOSICIÓN FINAL

Por los argumentos señalados en líneas precedentes, rindo ponencia POSITIVA para primer debate en Comisión Segunda de Cámara de Representantes y tercer debate del Proyecto de ley 195 de 2018 Senado, 369 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se aprueba la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.*

Atentamente,



**GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ**  
**REPRESENTANTE A LA CÁMARA**  
**PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO**

#### TEXTO PROPUESTO PARA DEBATE EN COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2018 SENADO, 369 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se aprueba la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Apruébese la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.

**Artículo 2°.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1994 la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal” adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccionen el vínculo internacional respecto de la misma.

**Artículo 3°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.



**GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ**  
**REPRESENTANTE A LA CÁMARA**  
**PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO**

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PRIMER  
 DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
 NÚMERO 347 DE 2019 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas en favor de la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., mayo 16 de 2019

Doctor

**GABRIEL SANTOS GARCÍA**

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente  
 Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 347 de 2019 Cámara, “por medio de la cual se establecen medidas en favor de la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones”.**

Honorables Representantes:

En cumplimiento de su encargo, me permito rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, al **Proyecto de ley número 347 de 2019 Cámara, “por medio de la cual se establecen medidas en favor de la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones”.**

**I. TRÁMITE LEGISLATIVO**

El día 26 de marzo de 2019 fue presentado el Proyecto de ley número 437 de 2019 ante la Comisión Primera Constitucional, con su correspondiente exposición de motivos por la Honorable Representante Karina Rojano Palacio.

El 30 de abril de 2019, fui designada como ponente para primer debate de este proyecto, por la presidencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

**II. OBJETO DEL PROYECTO:**

Esta iniciativa busca crear un procedimiento mediante el cual pueda separarse del cargo a docentes, cuidadores de jardines infantiles y cualquier otro funcionario o colaborador de entidades públicas o privadas que trabajen con menores de edad, cuando estos son investigados penal y/o disciplinariamente por presuntos delitos sexuales en donde sean víctimas niños, niñas y adolescentes.

Lo anterior, con el debido respeto y cuidado de la presunción de inocencia y de las garantías laborales, pero en todo caso atendiendo preponderantemente la prevalencia de los derechos del menor como población extremadamente vulnerable en su integridad y libertad sexual.

**III. CONTENIDO DEL PROYECTO:**

El articulado propuesto por la honorable Representante Karina Rojano Palacio, es el siguiente.

**Artículo 1°. Objeto.** *La presente ley tiene como objeto establecer disposiciones que busquen materialmente la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes. Para ello, otorga herramientas transitorias a las entidades públicas y privadas para separar del contacto directo y habitual con menores de edad a personas que estén siendo investigadas disciplinaria y/o penalmente por conductas que atenten contra ese bien jurídico mientras se resuelve su situación jurídica.*

**Artículo 2°. Principios.** *Son principios fundamentales de esta ley:*

1. La prevalencia de los derechos del niño, niña y adolescente y su protección integral.
2. La presunción de inocencia.
3. El debido proceso.
4. El principio de corresponsabilidad del que habla el artículo 10 de la Ley 1098 de 2006.
5. El enfoque de género.

**Artículo 3°. Facultades.** *Facúltese a las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales o Municipales o a quien haga sus veces, así como al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y en general a toda entidad pública o privada que tenga funcionalmente una relación directa y habitual de interacción con niños, niñas y adolescentes a separar transitoriamente del cargo a aquel servidor público, contratista y/o colaborador investigado penal y/o disciplinariamente por presuntas faltas o delitos contra la integridad, libertad y formación sexuales en donde la víctima sea menor de 18 años de edad.*

**Parágrafo 1°.** *En todo caso, en las entidades del sector público la separación y reasignación de funciones deberá hacerse mediante acto administrativo motivado y proceden los recursos de ley. En el caso del sector privado, deberá garantizarse el debido proceso y los derechos laborales.*

**Parágrafo 2°.** *La separación transitoria de la que habla este artículo consiste en apartar temporalmente al investigado de las funciones de contacto directo y habitual con los niños, niñas y adolescentes y reasignar sus funciones en áreas distintas a las mencionadas mientras las autoridades competentes definen de fondo su situación jurídica.*

*En ningún caso se podrá desmejorar salarialmente ni reasignar funciones de nivel jerárquico inferior a quien haya sido sujeto de la reasignación de la que habla la presente ley.*

**Parágrafo 3°.** *En el evento en el cual el investigado penal y/o disciplinario sea absuelto por medio de sentencia ejecutoriada de los cargos, el funcionario que dictó la separación y reasignación o quien haga sus veces deberá, dentro de los quince (15) días siguientes al fallo definitivo, reintegrar al cargo original o al cargo que por tiempo de servicio le corresponda al sujeto pasivo de la medida inicial.*

**Artículo 4°.** **Vigencia.** *La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas de igual o menor rango que le sean contrarias.*

#### **IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS POR PARTE DEL AUTOR:**

La honorable Representante Karina Rojano Palacio, considera completamente pertinente y conveniente la presentación de este proyecto de ley, ya que es urgente establecer un sistema de protección a los niños, niñas y adolescentes en su integridad sexual que sea complementaria a la protección que el legislador buscó con la expedición de la Ley 1918 de 2018, en donde prevalezcan los derechos de los menores de edad como grupo poblacional especialmente vulnerable.

Además, en aplicación del marco hermenéutico del interés superior del menor y en esa medida del principio *pro infants*, es dable afirmar que separar transitoriamente de sus cargos a investigados por delitos sexuales contra niños del contacto directo con menores de edad y reasignarlos a otras funciones distintas mientras se resuelve de fondo su situación jurídica resulta razonable y ajustado a los tratados internacionales y al artículo 44 Superior, priorizando los derechos de esos niños, niñas y adolescentes como población extremadamente vulnerable, dando cumplimiento de los postulados de nuestro Estado social de derecho.

Todo lo anterior, con fundamento en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1989), el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos de la Niñez, el artículo 44 de la Constitución Política, la Ley 1918 de 2018 y sumas sentencias de la Corte Constitucional.

#### **V. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE:**

Para poder entender la postura de esta ponencia, en principio debemos explicar los presupuestos legales vigentes, así:

##### **a) Derecho al buen nombre y la honra:**

Según los artículos 15 y 21 de la Constitución política, el buen nombre y la honra son derechos fundamentales inherentes a la persona, los cuales se entienden protegidos y garantizados por el Estado. En estos postulados, se establece que “todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar” y que, además, se le garantizará el derecho a la honra a todas las personas.

*El buen nombre ha sido entendido por la jurisprudencia y por la doctrina como la reputación, o el concepto que de una persona tienen los demás y que se configura como derecho frente al detrimento que pueda sufrir como producto de expresiones ofensivas o injuriosas o informaciones falsas o tendenciosas. Este derecho de la personalidad es uno de los más valiosos elementos del patrimonio moral y social y un factor intrínseco de la dignidad humana que a cada persona debe ser reconocida tanto por el Estado, como por la sociedad. El derecho al buen nombre, como expresión de la reputación o la fama que tiene una persona, se lesiona por las informaciones falsas o erróneas que se difundan sin fundamento y que distorsionan el concepto público que se tiene del individuo.*

*La honra por su parte, es un derecho fundamental de todas las personas, que se deriva de su propia dignidad y que por lo tanto demanda la protección del Estado a partir de esa consideración de la dignidad de la persona humana. Al referirse al núcleo del derecho a la honra, la Corte en Sentencia señaló que del mismo hace parte tanto, la estimación que cada individuo hace de sí mismo, como, desde una perspectiva externa, el reconocimiento que los demás hacen de la dignidad de cada persona, y expresó que para que pueda tenerse como afectado el derecho a la honra, esos dos factores deben apreciarse de manera conjunta.<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-489/02. M. P. Rodrigo Escobar. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-489-02.htm>

Con lo anterior, podemos establecer que esta iniciativa legislativa estaría soslayando estos dos derechos, ya que por el solo hecho de pretender que una persona a la cual se está investigando por un presunto delito cometido en contra de un menor, sea apartada de sus labores y reubicada en otra dependencia, mientras se demuestra su inocencia o su responsabilidad, se estaría creando una imagen negativa de “peligrosidad” frente a una persona a la que aún no se le ha comprobado ningún tipo de responsabilidad penal, lo que a su vez generaría un mal concepto de ella frente a las demás personas de la sociedad y desencadenaría una diferencia en su tratamiento hasta ese instante.

Además, debemos estudiar las consecuencias que este proyecto acarrearía para las personas que acompañan al sujeto investigado, su familia, sus hijos en caso de que los tenga; lo que podría también violar su honra y buen nombre, y también estaríamos hablando del derecho de uno o varios niños que estarían siendo objeto de malos tratos, de burlas por un proceso que lleva alguno de sus padres.

Y con todo, cabe preguntarse: ¿Dónde queda la presunción de inocencia?

#### **b) Presunción de inocencia y debido proceso:**

Según el artículo 29 de nuestra Carta Política, el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable, además, también se establece que toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable.

En el estudio de este proyecto, se establece que va en contravía de la norma anteriormente descrita, ya que al aprobar esta iniciativa, **estaríamos presumiendo la culpabilidad del investigado al separarlo de su cargo y que es un peligro para esa parte de la sociedad que son los niños**, y se desplazaría la carga procesal del investigador quien debe investigar y acreditar la culpabilidad del acusado, *“desvirtuando la presunción de inocencia, produciendo pruebas que respeten las exigencias legales para su producción, de manera suficiente y racional, en el sentido de acomodarse a la experiencia y la sana crítica”*<sup>2</sup>.

Además, el principio de la presunción de inocencia está amparado por el artículo 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece: *“Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia*

*mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa”*, y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece *“... Toda persona inculpada del delito tiene derecho a que presuma su inocencia mientras no establezca legalmente su culpabilidad...”*.

Y, la Corte Constitucional, en Sentencia C-289/12, estableció que *“Toda persona tiene derecho a ser **considerada y tratada como inocente** hasta tanto no se demuestre lo contrario y sea declarada culpable mediante sentencia ejecutoriada [...]”* lo que indica que no podemos trasgredir este principio e ir a desmedro del buen nombre, de la dignidad y del derecho al trabajo de una persona.

Por su parte, la Ley 1918 de 2018 a su vez estableció el régimen de inhabilidades a quienes hayan sido condenados por delitos sexuales cometidos contra menores, y se crea el registro de inhabilidades, lo que nos demuestra una vez más que debemos respetar este principio constitucional y la dignidad de las personas que son objeto de investigación y a las cuales no las reviste una situación de culpabilidad.

Ni el legislador ni los jueces pueden presumir la culpabilidad de nadie, así, *“todo proceso penal debe iniciarse con una prueba a cargo del Estado que comience a desvirtuar la presunción de inocencia. Por ello, el legislador no puede implantar en una norma penal de carácter sustantivo una presunción de culpabilidad en sustitución de la presunción de inocencia so pena de violar el artículo 29 de la Constitución”*.

#### **c) Derecho al Trabajo:**

Este derecho está contemplado en el artículo 25 superior y establece: *“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”*.

El trabajo es la base de realización de otros derechos y, para llevar una vida digna, este debe ser libre de cualquier coacción, llevarse a cabo en lugares dignos, y garantizar una remuneración como contraprestación del mismo.

Revisando este concepto, a primera vista este proyecto de ley, estaría respetando estos principios ya que al sujeto investigado se le separaría de su cargo en donde trabaja directamente con menores, y sería ubicado a otro, conservando el salario que devengaba en el anterior y con la garantía de reubicación cuando se le ratificara su inocencia; pero entrando a revisar el Código Sustantivo de Trabajo, el cual reglamenta el artículo antes mencionado, y que en su artículo 11 establece que *“Toda persona tiene derecho al trabajo y goza de **libertad para escoger profesión u oficio**, dentro de las normas prescritas por la Constitución y la ley”*, se evidencia que el trabajo debe de

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-289/12. M. P. Humberto Sierra Porto. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-289-12.htm>

ser libremente escogido y/o aceptado, lo que demuestra que esta ley va en otra dirección a este postulado legal.

Lo anterior, ya que el trabajo no solo es la prestación de un servicio o actividad y recibir una remuneración, sino también la labor con la que una persona se siente identificada, se preparó para desempeñarla y además aceptó realizarla porque la considera acorde a su plan de vida; y con lo establecido en esta iniciativa, estaríamos dejando una puerta abierta para que los empleadores en aras de demostrar que no están de acuerdo con la conducta por la que presuntamente está siendo investigado su empleado, cambien de cargo o labor al mismo sin importar su voluntad y para “proteger” la supremacía de los derechos de los menores, en una disyuntiva que resulta ser inconsistente.

Es más, estaríamos aumentando el campo de aplicación del principio del “*ius variandi*”, que ha sido definido por la Corte Constitucional como una de las manifestaciones del poder subordinante que ejerce el empleador – público o privado – sobre sus trabajadores. Se concreta cuando el primero (empleador) modifica respecto del segundo (trabajador) la prestación personal del servicio en lo atinente al lugar, tiempo o modo del trabajo.<sup>3</sup>

En otras palabras, este principio es un resultado de la figura de la subordinación, la cual es uno de los elementos del trabajo, ya que el empleador está facultado para exigir el cumplimiento de órdenes e imponer reglamento, pero esta facultad no es absoluta y así lo sostuvo este Tribunal Constitucional en la Sentencia T-355 de 2000:

*“La Corte reitera en esta oportunidad su jurisprudencia en el sentido de que la facultad patronal de modificar, en el curso de la relación laboral, las condiciones de trabajo (ius variandi) no es absoluta, pues ella puede resultar violatoria de derechos fundamentales si se ejerce de modo arbitrario y sin una clara justificación sobre el motivo por el cual los cambios se producen y en torno a su necesidad.*

*Es evidente que, si se tratara apenas de dar libre curso al capricho del empleador -público o privado- para introducir mutaciones sin límite en las características de modo, tiempo y lugar, que vienen aplicándose en la ejecución de las mutuas prestaciones propias del vínculo jurídico de subordinación existente, sin que para nada tuviese que consultar las circunstancias y necesidades del trabajador y de su familia –es decir, si la determinación patronal se admitiera con carácter plenamente unilateral y omnímodo-, resultaría desconocida la regla constitucional que exige dignidad y justicia en toda relación de trabajo, cualquiera sea la modalidad de este”.*

Lo anterior con fundamento en las pautas fijadas en el artículo 53 de la Constitución, según las cuales, todo trabajo debe ser desarrollado bajo condiciones de dignidad y justicia.

Además, la Corte en Sentencia 682/18 establece que “*se abusa del “ius variandi” cuando de manera abrupta e inconsulta se realiza un cambio de funciones a un trabajador y se demuestra que con dicha situación se afecta su dignidad, pese a que no exista una desmejora en el salario o en el horario laboral*”.

Al aprobar este proyecto de ley, los empleadores sí tendrían la justificación para aplicar el “*ius variandi*” y cambiar en dependencia a su empleado, pero al darle vía libre a esta posibilidad, estaríamos legislando en detrimento del artículo 11 del CST sino también del artículo 29 constitucional como se hizo referencia en apartes anteriores.

Teniendo en cuenta lo explicado, debemos comprender que esta iniciativa legislativa tiene un fin altruista al querer proteger a nuestra niñez sobre todo lo demás, pero esta protección no puede ir en contravía de todos los derechos a los que hicimos alusión anteriormente, sin mencionar los que se estarían violando en cada caso en concreto, revisando las condiciones en las que se puede encontrar cada sujeto investigado.

Además, debemos tener en cuenta que, como legisladores, no podemos expedir leyes que no concuerden con el marco constitucional, y que existe la figura de las medidas cautelares, donde se puede estudiar la posibilidad de separar a una persona de su cargo, que puede presentarse por las partes dentro del proceso, y que decide un juez de la república que al final, es quien debe decidir en derecho y realizar la debida ponderación de derechos fundamentales.

## VI. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA REGULAR LA MATERIA

### a) Legal:

**LEY 3ª de 1992 “por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”.**

*“...Artículo 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:*

#### *Comisión Primera.*

*Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización*

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-797 de 2005. M. P. Jaime Araújo Rentería. Disponible en: <http://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2005/T-797-05.htm>

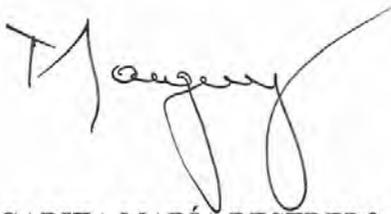
*territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.” (Subrayado por fuera del texto).*

## VII. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, este despacho se sirve presentar ponencia negativa y solicitar a los honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes **archivar el Proyecto de ley número 347 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas en favor de la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.**

## VIII. FIRMAS

De la honorable Representante,



**MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO**  
Ponente

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 381 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se promueve la educación emocional en las Instituciones Educativas de preescolar, primaria, básica y media en Colombia.*

Bogotá, D. C., mayo 13 de 2019

Doctora

**MÓNICA MARÍA RAIGOZA MORALES**

Presidente Comisión Sexta

Honorable Cámara de Representantes

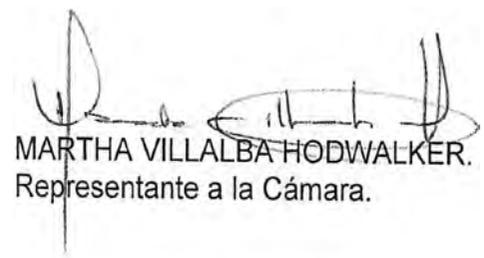
Ciudad.

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 381 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se promueve la educación emocional en las Instituciones Educativas de preescolar, primaria, básica y media en Colombia.*

Respetada doctora Mónica Raigoza,

Por la presente, y en cumplimiento del encargo asignado por la Mesa Directiva de esta célula congresional, comedidamente y de acuerdo a lo normado por la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al

proyecto de ley precitado en los términos que a continuación se disponen.



**MARTHA VILLALBA HODWALKER.**  
Representante a la Cámara.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley ordinaria es iniciativa de la suscrita ponente. Fue radicado en la Secretaría General de la Corporación el 24 de abril de 2019, y le correspondió por reparto a la Comisión Sexta Constitucional, cuyo texto está publicado en la *Gaceta del Congreso* número 260 de 2019.

La Mesa Directiva de la precitada Comisión me designó como ponente para primer debate, lo cual paso a efectuar.

### MARCO JURÍDICO COLOMBIANO

Colombia requiere una nueva ley que fortalezca y amplíe el impacto del derecho a la educación. He aquí los fundamentos legales que instan la necesidad de la ley de educación emocional.

#### 1. Constitución Política de Colombia

La Constitución Política de 1991 declara que “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 (...)” (Congreso de la República, 1991, Art. 67), de lo que se infiere que en Colombia constitucionalmente el derecho a la educación tiene como función social únicamente el acceso a un conocimiento cognitivo y técnico dejando de lado la importancia de un conocimiento emocional. Sin embargo, en ese mismo artículo, se señala claramente que:

“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 (...)” (Congreso de la República, 1991, Art. 67).

De lo anterior, se infiere que el Estado al procurar “la mejor formación moral” de los educandos, necesariamente debe involucrar en la educación una formación emocional, teniendo en consideración que las emociones en extensión son morales. Sin embargo, aunque a las emociones se les confiere una fuerte connotación moral, no es del todo claro aseverar que una formación moral implique una educación en lo emocional, pues más bien se le puede asociar con una instrucción en

valores. Las aseveraciones anteriores, nos llevan a plantear que, en lo atinente a la educación, la Constitución Política de 1991, no contempla ninguna disposición con respecto a la dimensión socioafectiva. Hecho que se puede atribuir de una parte a que, por la misma naturaleza de la Constitución, es muy probable que dimensiones como esta, que requieren de mayor especificidad, no sean contempladas en su contenido, y, de otra parte, porque al momento de promulgación de la Constitución la formación emocional no tenía la relevancia que tiene en la actualidad.

## 2. Leyes

**Antecedentes normativos. Ley 115 de 1994** incluye dentro de la formación integral la dimensión socioafectiva, tal como se evidencia en la definición de los fines de la educación expresada en su artículo 5°, como sigue “El pleno desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, dentro de un proceso de formación integral, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética, cívica y demás valores humanos”. Llama la atención el reconocimiento importante que se le hace a las emociones en el artículo 15 al definir la educación preescolar como aquella que es “ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socioafectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas. Sin embargo, en las descripciones subsiguientes referidas a la educación básica y media, no se hace alusión específica a la inclusión de las emociones dentro de su definición. Este artículo esboza un reconocimiento a las emociones. A modo de conclusión, se deduce que si bien es cierto la Ley 115 de 1994 presenta por primera vez en el marco de la educación colombiana la formación emocional de los educandos, su inclusión es de carácter muy general y desarticulado.

**Ley 1013 de 2006** señala que los establecimientos privados y públicos tienen como obligación impartir la asignatura de Urbanidad y Cívica con la que se busca contribuir, explícitamente, a la comprensión de la Constitución Política, e implícitamente a mejorar la convivencia social, haciendo uso de normas de conducta que faciliten la sociabilidad de los niños. De lo cual se puede inferir que en el currículo desde el preescolar se busca inculcarles a los niños una racionalidad instrumental que los adecue al comportamiento y las prácticas sociales ya instituidas, que en el marco de una formación emocional le permiten a los educandos interactuar a través de prácticas normalizadas.

**Ley 1098 de 2006**, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Esta ley incluye explícitamente el desarrollo emocional en la primera infancia, estableciendo en su artículo 29 que los niños serán protegidos del abandono emocional y psicoafectivo de sus padres, lo que

se complementa con lo promulgado en artículo 39, donde se le atribuye a la familia la obligación de proporcionar las condiciones necesarias para el desarrollo emocional y afectivo de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, se advierte que en la citada ley no se mencionan obligaciones asignadas a las instituciones educativas para que posibiliten condiciones que favorezcan el desarrollo emocional y afectivo de los niños, niñas y adolescentes. Hecho que demuestra una falta de coherencia, pues no se puede desconocer que es en las instituciones educativas donde los niños, niñas y adolescentes pasan gran parte de su tiempo, con lo cual se les debe conferir un referente importante de la formación emocional de estos.

**Ley 1146 de 2007**, en su artículo 2° se refiere a la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, como todo acto o comportamiento de tipo sexual ejercido sobre un niño, niña o adolescente, utilizando la fuerza o cualquier forma de coerción física, psicológica o emocional, aprovechando las condiciones de indefensión, de desigualdad y las relaciones de poder existentes entre víctima y agresor. Son mencionadas acciones de prevención en el artículo 8° de la citada ley, referidas a la tipificación del abuso sexual, así como también al reconocimiento del problema y los caminos a seguir en caso de ser víctimas de un abuso. Sin embargo, no se reconoce a la formación emocional de niños, niñas y adolescentes como una estrategia de prevención, que en caso de darse podría brindarles a los niños en situación de vulnerabilidad una mayor capacidad de reacción, que aquella a la que se podría llegar por medio de la formación cognitiva.

**Ley 1297 de 2009**, con el artículo 1° de la Ley 1297 de 2009 para ejercer la docencia en la primera infancia se requiere de un título de profesional, tecnólogo o normalista, lo cual demuestra que los educadores de esta etapa de formación no tienen una obligatoriedad de profesionalización. Hecho que va en detrimento de la calidad de los conocimientos transmitidos en el aula. Sobre todo, para efectos de la formación emocional, pues si se tiene en cuenta que aun en las instituciones de educación superior no se incluyen sistemáticamente cursos sobre formación emocional, es previsible esperar que en las escuelas normales y en las instituciones técnicas y tecnológicas tampoco se incluyan, sobre todo porque la legislación no obliga a hacerlo para este nivel al no ser obligatoriamente licenciados, seguramente tampoco tienen la formación para educar emocionalmente a los estudiantes.

## 3. Jurisprudencia de la Corte Constitucional

**Sentencia T-318/14:** En reiteradas ocasiones la Corte Constitucional ha insistido en la necesidad de adoptar estrategias que aseguren los componentes de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad al derecho a la educación, lo que compromete la intervención

de múltiples disciplinas, pues como lo ha señalado el alto tribunal en los casos de población infantil afectada por trastornos que limitan sus capacidades, para la realización del derecho a la educación, se necesita brindar educación integral a la salud con servicios que respecto de los niños pueden contener ingredientes educativos.

Por esta razón, el derecho de los niños a recibir educación de acuerdo a sus necesidades y prevalencia del interés superior del niño, el Estado debe asegurarles las condiciones para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

#### 4. Plan Decenal de Educación 2016-2026

En el último Plan Decenal de Educación 2016-2026 que orientó el Ministerio de Educación – que, a su vez, se elabora por mandato de la Ley General de Educación (115 de 1994)–, el cual se erige como documento indicativo de las acciones que se deberán emprender para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo, se estableció como principio orientador “el impulso del desarrollo humano, que involucra las dimensiones económica, social, científica, ambiental y cultural del país, así como la integralidad, la sostenibilidad y la equidad de la educación”.

De igual forma, el documento establece en su visión sobre la educación para el año 2026, que el Estado habrá tomado las medidas para que, desde la primera infancia, “los colombianos desarrollen pensamiento crítico, creatividad, curiosidad, valores y actitudes éticas; respeten y disfruten la diversidad étnica, cultural y regional; participen activa y democráticamente en la organización política y social de la nación, en la construcción de una identidad nacional y en el desarrollo de lo público”.

Frente a la definición de la calidad de la educación, el Plan reconoce que se trata de un indicador “multidimensional”, que solo se logra “si se desarrolla simultáneamente e integralmente las dimensiones cognitiva, afectiva, social, comunicativa y práctica de los colombianos y de la sociedad en su conjunto”.

Se agrega, además, que entre las expectativas que los colombianos tienen frente a la educación para el 2026, como resultado del amplio proceso de consulta que se llevó a cabo a lo largo del país para la elaboración del documento, está el desarrollo humano como espíritu de la misma. Entre los desafíos que el Plan Decenal de Educación 2016-2026 plantea, se encuentra “impulsar una educación que transforme el paradigma que ha dominado la educación hasta el momento”. Se trata, indica el documento, de construir una nueva forma de saber, de interactuar y de hacer, en la que la educación es concebida como un derecho y como una responsabilidad del Estado y del conjunto de la sociedad.

“Para ello es necesario promover la creatividad individual y colectiva, el deseo y la voluntad de

saber, el pensamiento crítico, el desarrollo de las competencias socioemocionales que requiere la convivencia y una ética que oriente la acción sobre la base de la solidaridad y el respeto mutuo, la autonomía responsable y el reconocimiento y cuidado de la riqueza asociada a la diversidad territorial, étnica y cultural del país”, se lee en el texto.

#### JUSTIFICACIÓN

La educación emocional, entendida como el proceso educativo continuo, sistemático, intencional, transversal y permanente que pretende potenciar el desarrollo emocional como complemento indispensable del desarrollo cognitivo, constituyéndose ambos en los elementos esenciales del desarrollo de la personalidad integral<sup>1</sup>, se plantea como una estrategia al interior del sistema educativo de preescolar, básica y media del país, con el objetivo, por un lado, de prevenir conductas de riesgo en los menores de edad, tales como el suicidio y la depresión, los desórdenes alimenticios, el abuso en el consumo de sustancias psicoactivas, la violencia y el acoso escolar o *bullying*, el *ciberbullying* y el estrés, entre otras; y, por otro lado, de mejorar el rendimiento académico de los mismos.

En el ámbito científico tanto de Colombia como de varios países del mundo, es cada vez más evidente el desarrollo teórico y empírico de lo que la comunidad experta ha dado en denominar Inteligencia Emocional, catalogándola como una forma de inteligencia genuina, basada en aspectos emocionales, que incrementa la capacidad del grupo clásico de inteligencias para predecir el éxito y el bienestar en diversas áreas vitales del ser.

Se parte del hecho, entonces, de que la realidad humana no abarca exclusivamente componentes cognitivos sino también factores afectivos, emocionales, personales y sociales que podrían incidir profundamente en las habilidades de adaptación y de éxito y bienestar en la vida.

#### Prevención de conductas de riesgo

Los recientes estudios de resonancia magnética han comprobado que el cerebro crece y madura a los 25 años cuando alcanza su desarrollo pleno. La zona que más tarda en madurar es la frontal, área que controla el razonamiento y nos ayuda a pensar antes de actuar. En la adolescencia no ha terminado tal madurez, de allí el comportamiento impulsivo y disruptivo en esta etapa vital<sup>2</sup>.

Por no tener en cuenta esta inmadurez mencionada fallan los tradicionales programas de prevención de riesgos en niñas, niños y jóvenes, ya que se espera y se pretende que estos reaccionen

<sup>1</sup> De acuerdo con Rafael Bisquerra (2003), quien es citado por Mireya Vivas García (2003).

<sup>2</sup> Cabrales Paffen; A. (2015). *Neuropsicología y la localización de las funciones cerebrales superiores en estudios de resonancia magnética funcional con tareas*.

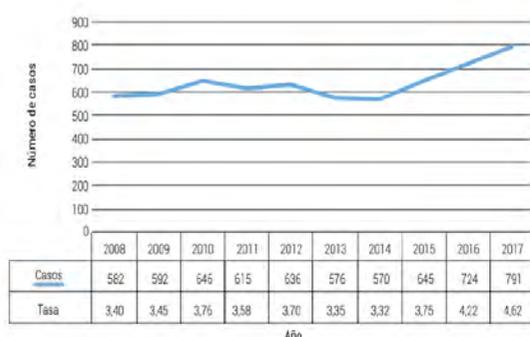
instintivamente de forma racional ante situaciones de riesgo, como si tuvieran intrínsecas las mismas habilidades emocionales y racionales que tiene un adulto.

Así pues, la formación de niñas, niños y jóvenes debe intensificarse en las habilidades emocionales y estar orientada a hacerlos conscientes de sus emociones, distinguir las emociones sanas y nocivas, hacerlos capaces de tomar control sobre sí mismos, saber convivir y tomar decisiones en procura de su bienestar, para que desarrollen la habilidad de discernir consecuencias y tomen decisiones partiendo del autoanálisis. Es decir, desarrollar las competencias emocionales que al final se convierten en conductas prosociales.

Las cifras oficiales sobre las conductas de riesgo antes mencionada en niñas, niños y jóvenes evidencian que las tendencias van en aumento.

En lo que respecta a suicidio, y de acuerdo con Medicina Legal, para el año 2017 se obtuvo que el suicidio de niños, niñas y jóvenes (hasta los 24 años de edad) en el decenio 2008-2017 (Figura 2), se incrementó en 35,91% al pasar de 582 casos en el primer año a 791 en el último, según cifras estimadas.

Figura 2. Suicidios de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Casos y tasas por 100.000 habitantes. Colombia 2008-2017



Fuente: INMLCF / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de información Red de Desaparecidos y Cadáveres. Tasas calculadas con base en la proyección de poblaciones DANE 1985-2020.

Por otro lado, al momento de comparar los datos del 2016 y del 2017, la cifra de suicidios en niños, niñas y jóvenes pasó de 397 en el primer año a 415 en el segundo, lo que implica un incremento cerca del 5,0%.

Solo para el 2017 (Tabla 1) se reportaron 107 casos de suicidio de menores entre los 10 y 14 años, y 158 entre los 15 y 17 años. Hubo un registro de la ocurrencia de dos suicidios de niños entre 5 y 9 años de edad “que llama especialmente la atención”, según indicó Medicina Legal.

Tabla 1. Suicidios según grupo de edad y sexo de las víctimas. Colombia, año 2017

Grupo de edad	Hombre			Mujer			Total		
	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.
(05 a 09)	2	0,10	0,09	-	0,00	0,00	2	0,08	0,05
(10 a 14)	66	3,15	3,03	41	8,61	1,97	107	4,16	2,51
(15 a 17)	99	4,73	7,54	59	12,39	4,68	158	6,15	6,14
(18 a 19)	115	5,49	13,05	33	6,93	3,91	148	5,76	8,57
(20 a 24)	305	14,55	13,86	71	14,92	3,37	376	14,62	8,73

Fuente: INMLCF / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de información Red de Desaparecidos y Cadáveres. Tasas calculadas con base en la proyección de poblaciones DANE 1985-2020.

De acuerdo con la literatura especializada que Medicina Legal cita en sus informes<sup>3</sup>, esta tendencia al alza de los suicidios en niños, niñas y adolescentes se explica no solo por factores de riesgo de tipo económico, cultural, familiar, relacional, biológico, psicológico y algunos trastornos mentales como la depresión y la esquizofrenia, sino que recientemente ha tenido una vinculación al *bullying*, la victimización por intimidación y la perpetración, el acoso cibernético y el estado de minoría sexual.

“Un componente a destacar en estos casos es la angustia psicológica producto del *bullying*, que detona el comportamiento suicida, independientemente que la victimización por intimidación sea personal o cibernética. En esta línea, se ha demostrado que el *bullying* en la infancia está relacionado directamente con un mayor riesgo de autolesión en la adolescencia tardía, pero también indirectamente a través de depresión posterior. El papel mediador de la depresión sugiere que el acoso y el ciberacoso entre escolares pueden llevar a síntomas depresivos elevados, lo que resulta en más ideas, planes e intentos de suicidio; sin desconocer que esta relación es recíproca, aunque se ha demostrado que el camino del *bullying* a la depresión es más fuerte que de esta al *bullying*”, señala Medicina Legal.

La educación emocional, que por definición se enfoca tanto en el reconocimiento de la emocionalidad propia como la del otro, y que además tiene como principio el trabajo colaborativo, resulta en una estrategia de prevención para la problemática del *bullying* y, por ende, del suicidio infantil y juvenil.

Según Ortegón, Julià, Sarrion, Porrini, Peinado & Ganges (2014), tener a la mano herramientas pedagógicas que se encaminen a desarrollar competencias emocionales en los estudiantes, posibilita que estos gestionen los estados emocionales negativos, los cuales aproximan a elegir la violencia como resolución momentánea de los conflictos personales o sociales, que es la razón, según explican, del acoso escolar.

“La resolución real pasa por transformar en bienestar lo que en algún momento pudo ser un potencial foco de conflicto. Se trata de trabajar en torno a los factores de protección, no sólo ante los factores de riesgo en relación al acoso o el abuso. Como estrategia pedagógica y buenas prácticas, creemos que la educación emocional debe llevarse a cabo de forma transversal en todo contexto formativo. (...) Gracias a esa transversalidad nos permitimos afirmar que podemos potenciar el desarrollo de la inteligencia emocional a nivel personal y colectivo, consiguiendo individuos y sociedades más sanas y felices”, indican los autores.

A nivel empírico son varios los estudios que han demostrado la correlación que existe entre las

<sup>3</sup> Por ejemplo, en el último Informe Forensis del año 2017.

competencias emocionales y un menor índice de *bullying* o acoso escolar.

Por citar un ejemplo, se encuentra el estudio que realizaron Vázquez de la Hoz, Ávila Lugo, Márquez Chaparro, Martínez González, Mercado Espinosa & Severiche Jiménez (2010), en el que si bien se evalúa a estudiantes universitarios, se reconoce que adecuados niveles de inteligencia emocional en los estudiantes estarían contribuyendo a contrarrestar la aparición de conductas de *bullying*.

En dicho estudio se compararon la inteligencia emocional y el índice de *bullying* de 100 estudiantes, hombres y mujeres, voluntarios de Psicología de una universidad privada de Barranquilla que, luego de ser partícipes de procedimientos y pruebas, arrojó como resultado que a mayor capacidad de atención, claridad y reparación emocional, se posibilita una más amplia regulación consciente de emociones durante situaciones conflictivas en el aula.

“...los niveles de inteligencia emocional percibida hallados en esta investigación, parecen contribuir en la disminución de las conductas agresivas, favoreciendo la creación de espacios de convivencia pacífica en las aulas de los estudiantes del programa de Psicología de la universidad privada de Barranquilla”, indican los autores del estudio. Y reiteran: “Todo esto lleva a pensar la importancia que tiene que los estudiantes posean o adquieran las habilidades propias de la inteligencia emocional, pues cuando son capaces de ser conscientes frente a sus emociones, de tener claridad frente a ellas y de regularlas reflexivamente para repararlas, es menos probable que en el aula se generen conductas impulsivas, *bullying* o agresivas entre ellos o frente a sus docentes”<sup>4</sup>.

Por otro lado, Suárez, Restrepo, & Caballero (2016), quienes han estudiado la ideación suicida y su relación con la inteligencia emocional en jóvenes universitarios, sostienen que “es un hecho comprobado cómo el uso inteligente de las emociones favorece la resolución de problemas, la toma de decisiones, la regulación del comportamiento propio, el alcance de logros personales y profesionales, el desempeño social exitoso y sentimientos de satisfacción ante la vida”.

Además de las elevadas cifras de suicidio infantil y juvenil, en Colombia también se está evidenciando un aumento en el consumo de sustancias psicoactivas en niños y jóvenes.

De acuerdo con el “Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar Colombia 2016”, elaborado por el

Ministerio de Justicia en el segundo semestre de 2016, en el que se encuestó a una muestra efectiva de 80.018 casos que representan un universo de 3.243.377 estudiantes de los grados séptimo a undécimo, en lo relacionado con el consumo de tabaco se evidencia que este aumenta con la edad de los estudiantes, desde un 4,7% en el segmento de 12 a 15 años, hasta un 13,5% en el grupo de 17 a 18 años.

En cuanto al consumo del alcohol, un 69,2% de los escolares encuestados declararon haber usado alcohol alguna vez en la vida, cifra que se reduce a un 37% cuando se investiga el uso en el último mes, con un significativo mayor uso entre las mujeres respecto de los hombres: 37,9% y 36,1%, respectivamente.

Entre los escolares de 12 a 14 años, un 26,6% de ellos declaró uso de alcohol en los últimos 30 días, indicador que sube a 50,5% entre los estudiantes de 17 a 18 años. Por otra parte, el uso de bebidas alcohólicas aumenta conforme se incrementa el número de años de escolaridad de los estudiantes: en efecto, mientras 1 de cada 4 escolares del séptimo grado declaró uso de alcohol en ese período, entre los estudiantes de undécimo grado esta situación se encuentra en 1 de cada 2 escolares.

La tasa de consumo actual de alcohol en los estudiantes que asisten a la escuela privada es del 39,4%, superior a los estudiantes de la escuela pública que alcanza al 36,5%.

El consumo de bebidas alcohólicas es significativamente mayor en la zona urbana con un 37,8%, respecto de la zona rural que se sitúa en un nivel de 32,5%, esto teniendo en cuenta la prevalencia mes.

El informe aclara que si bien el consumo de tabaco y alcohol no son ilegales, su venta a menores de edad sí está prohibida.

En cuanto al consumo de sustancias psicoactivas ilegales, un 15,9% de los escolares de Colombia declararon haber usado al menos una de estas sustancias alguna vez en la vida, es decir aproximadamente 1 de cada 6 escolares, lo que representa un universo aproximado de 520 mil escolares, con un 16,9% entre los hombres y 15,1% entre las mujeres.

Por otra parte, un 11% de los escolares declara haber usado alguna de las sustancias descritas en el último año, 11,9% en los hombres y 10,2% en las mujeres, y un 6,1% las usó en el último mes (7% en hombres y 5,3% en mujeres).

Un 10,7% de los escolares del grado séptimo declararon haber usado alguna sustancia ilícita en la vida, lo que sube a un 21,2% en el undécimo. Respecto del tipo de colegio, el uso en la vida de alguna sustancia es muy similar en ambos grupos, alrededor del 16%.

<sup>4</sup> Vázquez de la Hoz, Ávila Lugo, Márquez Chaparro, Martínez González, Mercado Espinosa & Severiche Jiménez (2010). *Inteligencia emocional e índices de bullying en estudiantes de psicología de una universidad privada de Barranquilla, Colombia*.

Frente al hecho de cómo la educación emocional previene este tipo de conductas de riesgo, los académicos son precisos en señalar que cada estudio tiene su particularidad, aunque también son claros en establecer que un adecuado manejo de la presión social, que se decanta como uno de los elementos que derivan en el aumento de consumo de sustancias lesivas, puede prevenir, a través de la educación emocional, este tipo de comportamientos.

Una de las premisas de la que parten quienes estudian la relación entre la educación emocional y la prevención de conductas de riesgo, es que el saber afrontar y expresar las emociones de forma correcta previene conductas disruptivas posteriores. El abuso en el consumo de sustancias psicoactivas se entiende, por ende, como un factor reforzador de estas conductas<sup>5</sup>.

### Mejoramiento en el desempeño académico

Además de los beneficios que la educación emocional está reflejando cada vez más en el tratamiento de conductas de riesgo, igualmente está sucediendo con el mejoramiento del desempeño académico en todos los niveles educativos.

Para Fernández-Berrocal y Ruiz Aranda (2008), es claro que el déficit en las habilidades de Inteligencia Emocional afecta a los estudiantes tanto dentro como fuera de las aulas de clase, específicamente en cuatro áreas: rendimiento académico, bienestar y equilibrio emocional, en cuanto a establecer y mantener la calidad en las relaciones interpersonales y en el surgimiento de conductas disruptivas<sup>6</sup>.

De esa forma, los estudiantes con mayores índices de Inteligencia Emocional reportan menores grados de síntomas físicos, depresión, ansiedad social y mayor empleo de estrategias de afrontamiento activo en la solución de problemas (Salovey, Stroud, Woolery & Epel, 2002), e igualmente presentan mayor número de relaciones significativas positivas y potencial resiliente (Mikulic, Crespi & Cassullo, 2010)<sup>7</sup>.

Estos autores concluyen que la falta de control y de conocimiento de las competencias emocionales por parte de los estudiantes, repercute profundamente en la adaptación al medio social en general, incluyendo los contextos académicos y en la vida profesional de los mismos. La explicación es que el rendimiento académico es un proceso interdependiente entre el desarrollo intelectual y el emocional.

Estudiantes con elevada inteligencia emocional tienden a ser más prosociales, tienen un mejor rendimiento escolar y mejor comportamiento. Las sensaciones y las emociones positivas pueden aumentar grandemente el proceso de aprendizaje; pueden mantener al principiante en la tarea y proporcionar un estímulo para el nuevo aprendizaje. Asimismo, conductas como el abandono escolar, emociones negativas, el bajo rendimiento, consumo de drogas y la delincuencia juvenil se han relacionado con la ausencia de competencias sociales (Serrano, 2006; Gil-Olarte *et al.*, 2006; Kimbrough, 2008; Ruiz, 2008)<sup>8</sup>.

A nivel empírico son varios los estudios que soportan estas premisas teóricas, tanto en estudiantes de preescolar y de niveles básicos, como en universitarios.

### Experiencia Internacional

**En Argentina**, las provincias Corrientes y Córdoba —se trata de un país federado— fueron las dos primeras en introducir en su respectivo ordenamiento jurídico una Ley de Educación Emocional.

La iniciativa fue acogida por estos dos legislativos estatales luego del impulso y desarrollo que realizó desde la sociedad civil el licenciado en psicología Lucas Malaisi, quien es referente y autor de varios libros sobre la materia en dicho país y en América Latina.

De igual forma, y de acuerdo con fuentes periodísticas argentinas, para el año 2016 provincias como Santa Fe, Entre Ríos, Chubut, Tierra del Fuego, Tucumán e, incluso, la Capital Federal, ya venían adelantando el trámite legislativo de la propuesta.

“El desarrollo de habilidades emocionales contribuye a disminuir conductas sintomáticas como las adicciones, el abandono escolar, las depresiones y los suicidios, la promiscuidad, la violencia, el *bullying* o la baja tolerancia a la frustración. La idea es educar en las emociones antes de que enfermemos”, es parte de la explicación que da el experto argentino sobre los beneficios de este tipo de educación.

**En España**, por su parte, a partir del cambio que significó el paso del franquismo al régimen democrático en 1978, la legislación ha venido introduciendo aspectos que hacen referencia a la educación emocional<sup>9</sup>. El referente más cercano es la Ley Orgánica de Educación (LOE), que surge en el año 2006, en la que se asegura en el preámbulo que uno de los principios que integran la calidad en todos los niveles de sistemas educativos, es “tratar de conseguir que todos los

<sup>5</sup> Buendía Poyo; Marta. *Factores de riesgo psicosociales*. 2013. Universidad de Barcelona.

<sup>6</sup> Páez Cala, Martha Luz; Castaño Castrillón, José Jaime (2015). *Inteligencia emocional y rendimiento académico en estudiantes universitarios*. Psicología desde el Caribe, vol. 32, núm. 2, mayo-agosto, 2015, pp. 268-285 Universidad del Norte.

<sup>7</sup> Citados por Páez Cala, Martha Luz; Castaño Castrillón, José Jaime (2015).

<sup>8</sup> Segura-Martín, J. M., Cacheiro-González, M. L. y Domínguez-Garrido, M. C. (2015). *Estudio sobre las habilidades emocionales de estudiantes venezolanos de bachillerato y formación técnica superior*. Educ. Vol. 18, No. 1, 9-26.

<sup>9</sup> Bizquerra Alzina; Rafael (2003).

ciudadanos alcancen el máximo desarrollo posible de todas sus capacidades, individuales y sociales, intelectuales, culturales y emocionales para lo que necesitan recibir una educación de calidad adaptada a sus necesidades”.

Así, en su Título 1, Capítulo 1, en la educación infantil se habla de atender a su desarrollo afectivo, a sus relaciones sociales, creando un ambiente de afecto y de confianza.

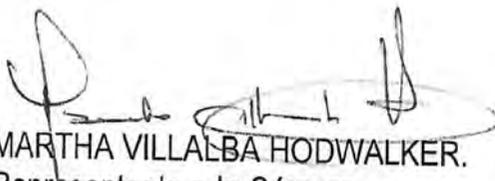
De igual forma, en su Título 2, Capítulo 1, se indica que “las administraciones educativas dispondrán los medios necesarios para que todo el alumnado alcance el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional”.

Es a partir de finales de los años noventa cuando se inicia una progresiva puesta en práctica de la educación emocional, de manera casi simultánea en diversas comunidades autónomas, si bien en Cataluña es donde encontramos probablemente las experiencias pioneras y mayor difusión a juzgar por el número de publicaciones, así como en Málaga se inicia una línea de investigación sobre inteligencia emocional en la misma época<sup>10</sup>.

**En Estados Unidos**, entre tanto, desde hace años se viene adelantando la implementación de programas encaminados a la educación emocional en las escuelas de este país, bajo la premisa de que muchos de los problemas que afectan a la infancia y adolescencia en los centros educativos son causados por dificultades a nivel social y emocional.

### PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones solicito a los miembros de la Comisión Sexta, dar primer debate al Proyecto de ley número 381 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se promueve la Educación Emocional en las Instituciones educativas de preescolar, primaria, básica y media en Colombia.*



MARTHA VILLALBA HODWALKER.  
Representante a la Cámara.

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 381 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se promueve la Educación Emocional en las Instituciones Educativas de preescolar, primaria, básica y media en Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como fin promover e implementar, de manera

transversal, la educación emocional en las instituciones educativas de los niveles preescolar, primaria, básica y media del país.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para los fines de esta ley se entiende por:

**Educación emocional:** Proceso continuo, permanente y transversal de carácter educativo que, integrado al aprendizaje cognitivo, constituye elementos esenciales para el desarrollo de la personalidad integral del ser humano. Tiene como finalidad, de una parte, mejorar la efectividad en los procesos de enseñanza-aprendizaje, al reconocer y valorar la incidencia que generan las emociones en la actividad formativa; y, de otra parte, potenciar el desarrollo de competencias emocionales para prevenir y mitigar conductas de riesgo y generar mayor bienestar social y calidad de vida.

**Competencias emocionales:** Conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores que permiten tomar conciencia de las propias emociones y las de los demás, para comprender, expresar y regular de forma apropiada los fenómenos emocionales, lo que hace posible que la persona contribuya a la construcción de una sociedad sana, feliz, productiva y en paz. Dentro de estas, se encuentran la conciencia emocional, regulación emocional, autonomía emocional, competencia social y competencias para la vida y el bienestar.

**Conductas de riesgo:** Comportamientos del ser humano que tienen una valoración de consecuencias negativas, entre estas se encuentran las conductas violentas y/o delictivas, conductas suicidas y depresivas, consumo de sustancias psicoactivas, trastornos de alimentación, estrés, *bullying*, *ciberbullying*, entre otras.

Artículo 3°. *Campo de aplicación.* La presente ley se aplicará en todo el territorio nacional en las instituciones educativas públicas y privadas formales de los niveles preescolar, primaria, básica y media, a profesores, estudiantes y padres de familia.

Artículo 4°. *Contenidos.* Para efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo primero, se establecen, para los fines de la educación emocional, los siguientes contenidos:

1. Educación emocional de niños y niñas.
2. Educación emocional para el manejo de las emociones de los educadores.
3. Educación emocional para las relaciones interpersonales e institucionales.
4. Escuela de educación emocional para padres.

Artículo 5°. *Ciclos de Instrucción.* La educación emocional se implementará mediante ciclos. El primero de estos consistirá en la capacitación a los docentes de las instituciones educativas formales de los niveles preescolar, primaria, básica y media

<sup>10</sup> Bizquerra Alzina; Rafael. *Situación de la Educación Emocional en España: aportaciones y niveles de análisis.*

del país, quienes se formarán en la metodología educativa.

El segundo ciclo consistirá en la aplicación de la educación emocional en las instituciones educativas formales de los niveles preescolar, primaria, básica y media del país. Además de los estudiantes y de los docentes, los padres de familia también recibirán formación sobre educación emocional, la cual estará a cargo de las instituciones educativas.

El tercer ciclo comprende la supervisión y evaluación del proceso de implementación de la educación emocional en las instituciones educativas.

Parágrafo 1°. La Comisión Técnica será la encargada de la capacitación de los docentes (primer ciclo) y de la supervisión y evaluación del proceso (tercer ciclo).

Artículo 6°. *Comisión Técnica.* El Ministerio de Educación Nacional creará una Comisión Técnica Multidisciplinaria de Educación Emocional conformada por profesionales de diferentes disciplinas que estén vinculados a esta cartera y que tengan conocimientos, experiencia o autoría en la materia.

Artículo 7°. *Funciones de la Comisión Técnica.* Son funciones de la Comisión Técnica Multidisciplinaria de Educación Emocional las siguientes:

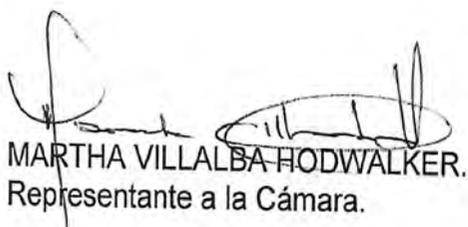
- 1) Realizar la capacitación y actualización especializada de los educadores.
- 2) Desarrollar la investigación sobre la temática y la evaluación y monitoreo de los resultados y progresos realizados a partir de la aplicación de la presente ley.
- 3) Elaborar y proponer los contenidos.
- 4) Desarrollar planes piloto para experimentación de nuevas técnicas.

Artículo 8°. *Reglamentación.* Se establece como autoridad de aplicación de la presente ley al Ministerio de Educación Nacional.

La incorporación de la educación emocional al sistema educativo será reglamentada por el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente norma.

El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional dictará los criterios y orientaciones requeridas para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.



MARTHA VILLALBA HODWALKER.  
Representante a la Cámara.

COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SUSTANCIACIÓN

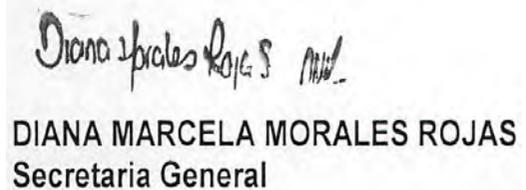
INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE

Bogotá, D. C., 16 de mayo de 2019

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, al **Proyecto de ley número 381 de 2019 Cámara**, por medio de la cual se promueve la educación emocional en las instituciones educativas de preescolar, primaria, básica y media en Colombia.

Dicha ponencia fue firmada por la Honorable Representante Martha Patricia Villalba.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 193/ del 16 de mayo de 2019, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



DIANA MARCELA MORALES ROJAS  
Secretaria General

\* \* \*

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
198 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea un programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las instituciones de educación superior técnico, tecnológico y universitaria públicas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo 14 de 2019

Doctora

MÓNICA MARÍA RAIGOZA MORALES

Presidente Comisión Sexta

H. Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 198 de 2018 Cámara**, por medio de la cual se crea un programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las instituciones de educación superior técnico, tecnológico y universitaria públicas y se dictan otras disposiciones.

Respetada doctora Mónica Raigoza,

Por la presente, y en cumplimiento del encargo asignado por la Mesa Directiva de esta célula congresional, comedidamente y de acuerdo a lo normado por la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate

al proyecto de ley precitado en los términos que a continuación se disponen.

De usted, cordialmente,

  
 MARTHA VILLALBA HODWALKER.  
 Representante a la Cámara.  
 (Coordinadora).

  
 RODRIGO ARTURO ROJAS LARA.  
 Representante a la Cámara.

  
 ESTEBAN QUINTERO CARDONA.  
 Representante a la Cámara.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**  
**ANTECEDENTES**

El presente proyecto de ley ordinaria es iniciativa de la Senadora Emma Claudia Castellanos, y los Representantes a la Cámara Jaime Rodríguez Contreras, Erwin Arias Betancur, Alejandro Carlos Chacón Camargo, César Augusto Lorduy Maldonado, Oswaldo Arcos Benavides y Diego Patiño Amariles. Fue radicado en la Secretaría General de la Corporación el 10 de octubre de 2018, y le correspondió por reparto a la Comisión Sexta Constitucional, cuyo texto está publicado en la *Gaceta del Congreso* número 833 de 2018.

La Mesa Directiva de la precitada Comisión, designó como ponentes para primer debate a los Representantes Martha Villalba Hodwalker Partido de la U, Rodrigo Alberto Rojas Lara Partido Liberal y Esteban Quintero Cardona del Partido Centro Democrático. La discusión, votación y aprobación se llevó a cabo el 24 de abril de 2019.

En dicha sesión, los Representantes a la Cámara Diego Patiño Amariles, Oswaldo Arcos Benavides y Milton Hugo Angulo Viveros presentaron proposiciones modificativas las cuales fueron aprobadas por la Comisión y sus textos fueron consagrados en la ponencia para segundo debate.

**OBJETO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley tiene por objeto, crear el programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Técnicas, Tecnológicas y Universitarias Públicas, para apoyar a los jóvenes de las familias de menores ingresos, durante el tiempo que dure la carrera.

**MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

**Constitución Política de Colombia.** Artículo 67. “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento

*cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado (...).”*

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

**Ley 30 de 1992.** por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional.

**Corte Constitucional. EDUCACIÓN-Derecho y servicio público con función social.**

**Sentencia T-743/13.** El artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales. La relevancia de esa función social explica que la norma superior le haya asignado a la familia, a la sociedad y al Estado una corresponsabilidad en la materialización de esas aspiraciones y que haya comprometido a este último con tareas concretas que abarcan, desde la regulación y el ejercicio del control y vigilancia del servicio educativo, hasta la garantía de su calidad, de su adecuado cubrimiento y la formación moral, física e intelectual de los estudiantes. En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política.

**Sentencia T-023/17.**

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la dignidad humana se desenvuelve en tres dimensiones de la persona natural: (i) en primer

*lugar, respecto de su autonomía individual, donde se valora su libre capacidad de autodeterminación y elección del plan de vida; (ii) en segundo lugar, respecto de sus necesidades vitales, es decir, de las condiciones materiales que requiere para ejecutar ese plan de vida; y (iii) en tercer lugar, respecto de sus convicciones espirituales como elemento esencial para autodeterminarse y desarrollar su elección de vida. Dentro de este marco de referencia, las obligaciones del Estado, frente a los bienes jurídicos fundamentales que se desprenden del principio de dignidad humana, se desenvuelven en dos dimensiones: por un lado, la de respetar los derechos fundamentales superiores, lo cual implica permitir el ejercicio de los derechos sin restricciones injustificadas, así como evitar quitar o desaparecer los que ya se encuentran reconocidos; y, por otro, la de garantizar la materialización de los mismos a través de medidas estatales que aseguren su ejercicio.*

### JUSTIFICACIÓN

*“El derecho a la educación es, sin duda, uno de los más importantes derechos y quizás el más importante de los sociales. Aunque no se puede, en sentido estricto, plantear que existan derechos importantes y otros secundarios, la afirmación anterior se funda en el hecho según el cual es a través en buena medida de la educación en sus distintas formas y modalidades como el ser humano, biológico o específico, deviene en ser social, en persona, en hombre o mujer, y es a través de ella que adquiere las condiciones y capacidades necesarias para vivir en sociedad. En este sentido, la educación en todas sus manifestaciones es la vía por excelencia de la socialización humana, es decir, la vía de su conversión en un ser social”.* Jaques Delors.

Las becas educativas son instrumentos que permiten compensar condiciones de desigualdad de diverso orden. Las brechas más preocupantes son aquellas que derivan de las condiciones de origen social, que tarde o temprano, terminan por manifestarse en resultados educativos igualmente desiguales. Hoy, los resultados más deficientes los tienen los niños y jóvenes que provienen de los medios rurales, indígenas u hogares con jefes de familia menos escolarizados o sin instrucción. Siguiendo este argumento, esperaríamos que un sistema de becas robusto tendiera a una mayor inclusión de jóvenes provenientes de los medios antes mencionados, así como acortar las diferencias de origen en los desempeños escolares, y especialmente, de los aprendizajes. En otras palabras, hacer un sistema más inclusivo y equitativo.

Por esta razón, es importante la visibilización de distintos grupos sociales por una política de igualdad de oportunidades con equidad en la educación superior.

Aquí debemos hacer un alto en el camino, y preguntarnos si esta estrategia de apoyo financiero está consiguiendo los propósitos redistributivos y compensatorios, o si en su defecto, estamos ante otra estrategia paradójica.

Hasta ahora, las evaluaciones que han hecho seguimiento a los programas de becas, muestran indicadores positivos, aunque las investigaciones son sobre muestras parciales; especialmente porque muchos programas son de reciente instrumentación. Queda aún por valorar hasta qué punto las becas están contribuyendo a generar un sistema educativo más inclusivo, con mejores oportunidades para aprendizaje y egreso certificado, así como una eventual inserción laboral adecuada a las capacidades alcanzadas. Se requiere un sistema de becas robusto, porque las becas por sí mismas no lograrán crear espacios institucionales pertinentes e inclusivos a las experiencias educativas, necesidades, ritmos y capacidades de aprendizaje de los integrantes de los nuevos grupos que se incorporan a las instituciones<sup>1</sup>.

Este proyecto de ley, es el componente inicial a una tarea compleja que involucra a muchos actores y procesos, así como un gran esfuerzo de coordinación de la autoridad educativa para remediar los blindajes institucionales que sólo contribuyen a la segmentación del sistema.

Compartimos la visión del autor del proyecto de ley, Representante Jaime Rodríguez Contreras, en el sentido que según el último reporte del Ministerio de Educación Nacional la tasa de cobertura bruta nacional en Educación Superior fue del 52.8%, para el 2017. Significa lo anterior que se presentó un crecimiento de 15 puntos porcentuales frente al año 2010 donde la cobertura alcanzó el 37.1%. Comparados con otros países, estamos con menor cobertura. Así, se puede registrar que Chile presenta una tasa del 74%, Argentina del 76% y los países promedio de la OCDE están próximos al 72%. Las estadísticas colombianas se vuelven preocupantes, si miramos que, al interior de los departamentos de Colombia, 24 de estas entidades territoriales están por debajo del promedio de la tasa de cobertura bruta nacional.

El objetivo principal del presente proyecto de ley es garantizar el ingreso y permanencia en las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública de los jóvenes bachilleres.

Estudios como el realizado por la iniciativa de la Casa Grande Caribe<sup>2</sup>, que se centró en diagnosticar las principales problemáticas del sector educación en la región Caribe, es claro en indicar que el salto del bachillerato a la educación superior en todo el país, y particularmente en

<sup>1</sup> Dinorah Miller.

<sup>2</sup> *Educación Escolar para la Inclusión y la Transformación Social en el Caribe colombiano*. Bonilla-Mejía, L. Martínez-González, E.

esta zona, se ve ampliamente afectado por una diversidad de razones, entre las que se encuentra la falta de un soporte económico por parte del núcleo familiar en el que habita el joven, lo que impide la continuación de su ciclo educativo y, por el contrario, incentiva la deserción escolar. Esta brecha, indica el estudio en cuestión, se hace más profunda si se comparan los ámbitos rural y urbano, haciéndose más evidente en el primero. Este mismo diagnóstico ha sido ratificado por la OCDE, que en su informe del año 2016 sobre la educación en Colombia<sup>3</sup>, expuso su preocupación sobre el hecho de que el Sistema General de Participaciones no estuviera vinculando realmente al sector rural frente a la financiación de la educación.

En esos términos, las becas se constituyen en una de las mejores formas de cooperación en todos los niveles institucionales. Por medio de estas, las personas pueden acceder al conocimiento científico y académico.

Entre todos los aspectos positivos que conlleva la posibilidad de realizar estudios superiores existen aspectos fundamentales en la ayuda financiera representada en una beca, resaltando que es a veces la única forma en que personas de escasos recursos pueden acceder a estudios superiores y se constituye en una forma de estímulo o premio para aquellas personas talentosas y que ven en la academia y la ciencia su proyecto de vida para aportar a la sociedad.

En este sentido, y teniendo en cuenta el gran valor que representa para una sociedad la educación, el sistema de becas debe ser protegido y fortalecido por las autoridades gubernamentales.

Así las cosas, es fundamental tener en cuenta que el apoyo a quien, teniendo el talento, no cuenta con los recursos económicos, es prácticamente obligatorio dentro de un Estado social de derecho. Apostarle a la educación es aportarle al desarrollo científico y en últimas al desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Lo anterior dentro del marco establecido por la Constitución Política en el artículo 67 en el cual se establece: “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.

Lanaciónylasentidadesterritorialesparticiparán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.

Como puede observarse es deber y obligación del Estado otorgar gratuidad de educación en todos los niveles, especialmente cuando el verdadero desarrollo integral de la persona depende de la Educación Superior, con lo cual se garantizaría la oportunidad de inclusión social y económica en un país productivo como el nuestro.

La verdadera oportunidad para la juventud de nuestra nación es y será siempre la educación, pero no debemos conformarnos como hasta hoy, con ofrecer a los jóvenes de los estratos bajos el llegar hasta el bachillerato, debemos abrir los horizontes y brindar una verdadera oportunidad de crecimiento y desarrollo personal que les permita alcanzar, los sueños y metas de su proyecto de vida. En todo caso, la gratuidad no basta, sino que tendría que estar acompañada por medidas e incentivos que permitan reducir tanto la deserción como la ociosidad.

Este proyecto de ley busca incluir en el Sistema Nacional de Becas, un programa que constituya una herramienta eficiente para acceder a la formación profesional a todas las personas de escasos recursos y que garantice oportunidades para todos.

De la misma manera, según lo expuesto en los artículos 158-1 y 256 del Estatuto Tributario los programas de becas pueden ser formulados por instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas. De acuerdo con lo anterior, las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, están habilitadas para percibir los recursos a fin de financiar con dichos recursos programas de becas.

Se debe tener en cuenta que de conformidad con el artículo 277 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el artículo 2° de la Ley 1002 de 2005, el Icetex, en desarrollo de su objeto social, está autorizado para canalizar y administrar recursos propios o de terceros, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, que estén orientados al fomento de la educación superior.

<sup>3</sup> *Education in Colombia*. OECD. (2016).

## PLIEGO DE MODIFICACIONES

En atención a las consideraciones que surgieron en la discusión para primer debate en la Comisión Sexta, los ponentes consideramos necesario realizar una modificación solo de carácter gramatical o de forma, que recae sobre el título del proyecto de ley y como consecuencia de ello, en el resto del articulado donde se consagren las expresiones “Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública”, la cual será sustituida por la expresión “Instituciones de Educación Superior Técnicas, Tecnológicas y Universitarias Públicas”.

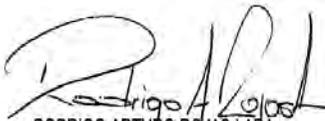
En segundo lugar, consideramos necesario modificar el inciso primero del artículo 9° correspondiente a “Fuentes de Financiación”, para hacerlo más pertinente con el objeto del proyecto de ley.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
<p>TÍTULO DEL PROYECTO</p> <p><i>por medio de la cual se crea un programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las instituciones de educación superior técnico, tecnológico y universitaria pública y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>Artículo 9° (Primer inciso). Fuentes de Financiación: Constituirán fuentes de financiación del programa creado en la presente ley, los destinados para el apoyo y sostenimiento de estudiantes, y para cobertura y calidad educativa de las instituciones de educación pública, las siguientes:</p>	<p>TÍTULO DEL PROYECTO</p> <p><i>Por medio de la cual se crea un programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las instituciones de educación superior técnicas, tecnológicas y universitarias públicas y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>Artículo 9° (Primer inciso). Fuentes de Financiación: Constituirán fuentes de financiación del programa creado en la presente ley, las siguientes: (...).</p>

## PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones solicitamos a los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de ley número 198 de 2018 Cámara, “*por medio de la cual se crea un programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las instituciones de educación superior técnico, tecnológico y universitaria públicas y se dictan otras disposiciones*”.

  
MARTHA VILLALBA HODWALKER.  
Representante a la Cámara.  
(Coordinadora).

  
RODRIGO ARTURO ROJAS LARA.  
Representante a la Cámara.

  
ESTEBAN QUINTERO CARDONA.  
Representante a la Cámara.

## TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se crea un programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las instituciones de educación superior técnicas, tecnológicas y universitarias públicas y se dictan otras disposiciones”.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Creación.* Créase el programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Técnicas, Tecnológicas y Universitarias Públicas, con el objeto de apoyar a los jóvenes de las familias de menores ingresos.

**Artículo 2°.** *Operadores.* El operador y administrador del programa nacional de Becas y apoyo al sostenimiento del estudiante de Instituciones de Educación Superior Técnicas, Tecnológicas y Universitarias Públicas será el Icetex.

**Artículo 3°.** *Cobertura.* El presente programa tendrá cobertura en los niveles académicos Técnico, Tecnológico y Profesional.

Las becas y apoyo al sostenimiento a los estudiantes para la Educación Superior, que asigne el operador serán por el total de los estudios que curse el beneficiario y deberán ser depositados en una cuenta-fondo especial que creará el Icetex, donde se detallará el nombre del beneficiario y el valor de la beca asignada. Los rendimientos financieros que genere el fondo, deben ser reinvertidos en el mismo programa objeto de la presente ley.

**Artículo 4°.** *Requisitos para acceder a las becas.* Son beneficiarios de la presente ley, los bachilleres colombianos pertenecientes a los estratos cero, uno, dos y tres y se encuentren dentro del rango de 0 a 47,99 puntos en el Sisbén.

**Parágrafo 1°.** Los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior técnicas, tecnológicas y universitarias públicas que estén cursando sus estudios de pregrado, tengan un promedio mínimo de tres siete (3.7) durante el tiempo de duración del programa académico que cursen y cumplan con los requisitos establecidos en el presente artículo, serán acreedores de los beneficios establecidos, a partir de la vigencia de la presente ley.

**Artículo 5°.** *Plan de Beneficios.* El plan de beneficios a los estudiantes beneficiarios de las becas de las que trata la presente ley, está compuesto por una beca que cubrirá el costo de la matrícula en Instituciones de Educación Superior Técnicas, Tecnológicas y Universitarias Públicas y un apoyo para el sostenimiento del estudiante, equivalente a un salario mínimo legal vigente que

se pagará en los primeros quince (15) días del primer mes de cada semestre académico.

**Artículo 6°. Duración plan de beneficios.** El plan de beneficios tendrá la misma duración de la carrera que curse el beneficiario.

**Artículo 7°. Pérdida de beneficios y becas.** Son causales de la pérdida de los beneficios:

- Que el beneficiario pierda el semestre o deserte;
- No alcanzar un promedio mínimo en sus notas de tres siete (3.7) en cada periodo académico;
- Las causales de expulsión contenidas en los reglamentos estudiantiles de las Instituciones Educativas donde esté adelantando estudios de pregrado;
- Haberse probado que accedió al beneficio de manera fraudulenta o mediante engaños o documentación falsa.

**Parágrafo 1°.** Cuando los estudiantes pierdan los beneficios de la presente ley por incurrir en alguna de las causales anteriores, estarán obligados a reintegrar al operador los recursos de la beca y del plan de beneficios girados hasta la fecha.

**Artículo 8°. SNIBCE.** Incorpórese lo reglamentado en esta ley en el Sistema Nacional de Información de Becas y Créditos Educativos (SNIBCE).

**Artículo 9°. Fuentes de financiación.** Constituirán fuentes de financiación del programa creado en la presente ley, las siguientes:

- Los recursos con cargo al Presupuesto General de la Nación que el Gobierno nacional apropie en la anualidad correspondiente a partir de la vigencia de la presente ley, de acuerdo a lo establecido en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, y en el Decreto Ley 111 de 1996.
- Los rendimientos financieros y reembolsos que se produzcan por la administración de los recursos del presente programa.
- Otras asignaciones que se reciban a cualquier título provenientes de entidades pública o privadas del orden internacional, nacional o territorial y que permitan mediante sus recursos garantizar el funcionamiento pleno del programa.

**Artículo 10. Reglamentación.** El Gobierno nacional deberá reglamentar la presente ley, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la entrada de vigencia de la misma.

**Artículo 11. Requisitos académicos para acceder a las becas.** Las becas serán otorgadas de acuerdo con los puntajes más altos de las pruebas examen Saber 11 que presenten los estudiantes que se inscriban en las instituciones de educación superior técnicas, tecnológicas y universitarias públicas.

**Artículo 12. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
MARTHA VILLALBA HODWALKER.  
Representante a la Cámara.  
(Coordinadora).

  
RODRIGO ARTURO ROJAS LARA.  
Representante a la Cámara.

  
ESTEBAN QUINTERO CARDONA.  
Representante a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SUSTANCIACIÓN  
INFORME DE PONENCIA PARA  
SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D. C., 16 de mayo de 2019

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el pliego de modificaciones, el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del **Proyecto de ley número 198 de 2018 Cámara**, por medio de la cual se crea un programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las instituciones de educación superior técnica, tecnológica y universitaria públicas y se dictan otras disposiciones.

La ponencia fue firmada por los honorables Representantes Martha Villalba (Coordinadora Ponente), Rodrigo Rojas, Esteban Quintero.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 194 / del 16 de mayo de 2019, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso de la República*.



**DIANA MARCELA MORALES ROJAS**  
Secretaria General

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA VEINTICUATRO (24) DE ABRIL DE 2019, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea un programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las instituciones de educación superior técnica, tecnológica y universitaria públicas y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Creación.* Créase el programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de

los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública, con el objeto de apoyar a los jóvenes de las familias de menores ingresos.

**Artículo 2°. Operadores.** El operador y administrador del programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento del estudiante de Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública será el Icetex.

**Artículo 3°. Cobertura.** El presente programa tendrá cobertura en los niveles académicos Técnico, Tecnológico y Profesional.

Las becas y apoyo al sostenimiento a los estudiantes para la Educación Superior, que asigne el operador serán por el total de los estudios que curse el beneficiario y deberán ser depositados en una cuenta-fondo especial que creará el Icetex, donde se detallará el nombre del beneficiario y el valor de la beca asignada. Los rendimientos financieros que genere el fondo, deben ser reinvertidos en el mismo programa objeto de la presente ley.

**Artículo 4°. Requisitos para acceder a las becas.** Son beneficiarios de la presente ley, los bachilleres colombianos pertenecientes a los estratos cero, uno, dos y tres y se encuentren dentro del rango de 0 a 47,99 puntos en el Sisbén.

**Parágrafo 1°.** Los estudiantes de las instituciones de Educación Superior técnico, tecnológico y universitaria pública que estén cursando sus estudios de pregrado, tengan un promedio mínimo de tres siete (3.7) durante el tiempo de duración del programa académico que cursen y cumplan con los requisitos establecidos en el presente artículo, serán acreedores de los beneficios establecidos, a partir de la vigencia de la presente ley.

**Artículo 5°. Plan de beneficios.** El plan de beneficios a los estudiantes beneficiarios de las becas de las que trata la presente ley, está compuesto por una beca que cubrirá el costo de la matrícula en Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública y un apoyo para el sostenimiento del estudiante, equivalente a un salario mínimo legal vigente que se pagará en los primeros quince (15) días del primer mes de cada semestre académico.

**Artículo 6°. Duración plan de beneficios.** El plan de beneficios tendrá la misma duración de la carrera que curse el beneficiario.

**Artículo 7°. Pérdida de beneficios y becas.** Son causales de la pérdida de los beneficios:

- a) Que el beneficiario pierda el semestre o deserte;
- b) No alcanzar un promedio mínimo en sus notas de tres siete (3.7) en cada periodo académico;

- c) Las causales de expulsión contenidas en los reglamentos estudiantiles de las Instituciones Educativas donde esté adelantando estudios de pregrado;
- d) Haberse probado que accedió al beneficio de manera fraudulenta o mediante engaños o documentación falsa.

**Parágrafo 1°.** Cuando los estudiantes pierdan los beneficios de la presente ley por incurrir en alguna de las causales anteriores, estarán obligados a reintegrar al operador los recursos de la beca y del plan de beneficios girados hasta la fecha.

**Artículo 8°. SNIBCE.** Incorpórese lo reglamentado en esta ley en el Sistema Nacional de Información de Becas y Créditos Educativos (SNIBCE).

**Artículo 9°. Fuentes de Financiación.** Constituirán fuentes de financiación del programa creado en la presente ley, los destinados para el apoyo y sostenimiento de estudiantes, y para cobertura y calidad educativa de las instituciones de educación pública, las siguientes:

1. Los recursos con cargo al Presupuesto General de la Nación que el Gobierno nacional apropie en la anualidad correspondiente a partir de la vigencia de la presente ley, de acuerdo a lo establecido en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, y en el Decreto Ley 111 de 1996.
2. Los rendimientos financieros y reembolsos que se produzcan por la administración de los recursos del presente programa.
3. Otras asignaciones que se reciban a cualquier título provenientes de entidades públicas o privadas del orden internacional, nacional o territorial y que permitan mediante sus recursos garantizar el funcionamiento pleno del programa.

**Artículo 10. Reglamentación.** El Gobierno nacional deberá reglamentar la presente ley, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la entrada en vigencia de la misma.

**Artículo 11. Requisitos académicos para acceder a las becas.** Las becas serán otorgadas de acuerdo con los puntajes más altos de las pruebas examen Saber 11 que presenten los estudiantes que se inscriban en las instituciones de educación superior técnico, tecnológico y universitarias públicas.

**Artículo 12. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES -  
COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

24 de abril de 2019

En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el **Proyecto de ley número 198 de 2018 Cámara, por**

medio de la cual se crea un programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las instituciones de educación superior técnico, tecnológico y universitaria públicas y se dictan otras disposiciones (Acta número 032 de 2019) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 10 de abril de 2019 según Acta número 031 de 2019, respectivamente, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

**MÓNICA MARÍA RAIGOZA MORALES**

Presidente



**DIANA MARGELA MORALES ROJAS**

Secretaria

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 072 DE 2018 CÁMARA, 30 DE 2018 SENADO**

por medio del cual se adiciona un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política. Segunda Vuelta.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual quedará así:

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

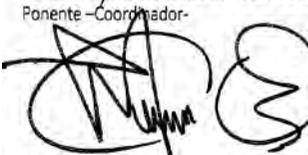
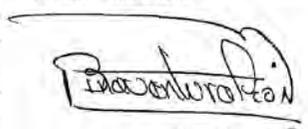
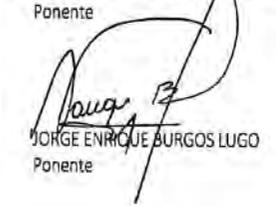
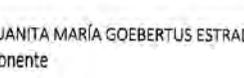
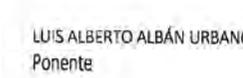
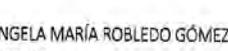
(...)

17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.

En ningún caso el delito de secuestro, los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en menores, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas a estos, ni como dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar cualquier delito que atente contra el régimen constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos, amnistía o indulto.

Parágrafo. Las disposiciones del inciso segundo del numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, en ningún caso afectarán las disposiciones de acuerdos de paz anteriores, ni sus respectivas disposiciones y serán aplicadas a conductas cometidas con posterioridad a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

 EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ Ponente -Coordinador-	 ÁLVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA Ponente -Coordinador-
 JULIO CESAR TRIANA QUINTERO Ponente	 BUENAVENTURA LEÓN LEÓN Ponente
 NILTÓN CORDOBA MANYOMA Ponente	 JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO Ponente
 JUANITA MARÍA GOEBERTUS ESTRADA Ponente	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Ponente
 ANGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ Ponente	

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., mayo 9 de 2019

En Sesión Plenaria del día 8 de mayo de 2019, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo sin modificaciones al Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2018 Cámara, 30 de 2018 Senado, por medio del cual se adiciona un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política. Segunda Vuelta. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 053 de mayo 8 de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 2 de mayo de 2019, correspondiente al Acta número 052.

  
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
Secretario General

## CARTAS DE COMENTARIOS

### **CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIAS DE SENADO Y CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 202 DE 2018 CÁMARA, 152 DE 2018 SENADO**

*por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se suprime la Autoridad Nacional de Televisión, y se dictan otras disposiciones.*

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorables Congresistas

ERNESTO MACÍAS TOVAR

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN

Congreso de la República

Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad.

Asunto: Comentarios al informe de ponencia para segundo debate en plenarias de Senado y Cámara al **Proyecto de ley número 202 de 2018 Cámara, 152 de 2018 Senado**, por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se suprime la Autoridad Nacional de Televisión, y se dictan otras disposiciones.

Respetados Presidentes,

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate en Plenarias de Senado y Cámara del Proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa gubernamental tiene por objeto “...alinear los incentivos de los agentes y autoridades del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), aumentar su certidumbre jurídica, simplificar y modernizar el marco institucional del sector, focalizar las inversiones para el cierre efectivo de la brecha digital y potenciar la vinculación del sector privado en el desarrollo de los proyectos asociados, así como aumentar la eficiencia en el pago de las contraprestaciones y cargas económicas de los agentes del sector...”.

El artículo 48 del Proyecto, establece:

“**Artículo 48.** (Nuevo) Declárese de interés público un partido del fútbol colombiano de la Primera A en cada jornada del Torneo del Fútbol Profesional Colombiano a cargo de la División Mayor del Fútbol Colombiano (Dimayor), que deberá ser transmitido en directo en la televisión

*abierta radiodifundida de cubrimiento nacional. Para la realización de la transmisión, los operadores del servicio de televisión abierta radiodifundida negociararán con los titulares de los derechos, respetando los principios de publicidad y libre concurrencia, las condiciones de la oferta y el pago de una contraprestación económica. Si no hay operador de televisión abierta radiodifundida interesado o no hay acuerdo en la negociación con los titulares de los derechos, la Comisión de Regulación de Comunicaciones reglamentará las condiciones económicas para garantizar la transmisión del encuentro declarado de interés público a través del operador público nacional”.*

De acuerdo con el texto transcrito, la iniciativa declara de interés público un partido de fútbol colombiano de la Primera A en cada jornada del Torneo del Fútbol Profesional Colombiano a cargo de la Dimayor, el cual será transmitido por la televisión abierta radiodifundida de cubrimiento nacional. Así mismo, en caso de no llegar a ningún acuerdo con los titulares del derecho o no contar con un operador interesado de televisión abierta radiodifundida, su transmisión se hará a través de un operador público nacional.

Al respecto, en lo que respecta a la transmisión de un partido de fútbol colombiano declarado de interés público, por un operador público nacional, es indispensable que la iniciativa establezca las fuentes de financiación para su realización y, además, estar contemplados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector. Sin embargo, el proyecto de ley no estipula la fuente de financiación adicional para costear su impacto fiscal, lo que contraviene la exigencia contenida en el artículo 7° de la Ley 819 de 2001, así:

“**Artículo 7°.** *Análisis del impacto fiscal de las normas.* En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. (...)*”.

De acuerdo con lo informado a este Ministerio por la Autoridad Nacional de Televisión, el costo anual de la mencionada transmisión podría oscilar entre **\$50 y \$60 mil millones**, dependiendo el tipo de torneo que se defina, costos que como se expresó no están contemplados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector, por lo que no

habría cómo financiarlos con cargo al Presupuesto General de la Nación.

Adicionalmente, la iniciativa no expone motivos que den claridad y cuenta de la declaración de interés público de esos partidos de fútbol, ni se evalúa el impacto o conveniencia que pueda ocasionar en el sector privado su transmisión, lo que podría afectar la libertad económica privada y de competencia; además de vulnerar derechos de exclusividad en el marco de las negociaciones previamente realizadas a la expedición de este proyecto en caso de hacerse ley.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable al artículo 48 de la iniciativa, por lo que solicita, respetuosamente, eliminar del proyecto dicho artículo, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,



**JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ**  
Viceministro General

Copia:

Honorable Senador Antonio Zabaraín Guevara  
- Ponente

Honorable Representante Mónica María Raigoza Morales - Ponente

Doctor Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Senado de la República, para que obre en el expediente.

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

**CONTENIDO**

Gaceta número 361 - Viernes, 17 de mayo de 2019  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 388 de 2019 Cámara, por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración del Bicentenario del Municipio de Caparrapí en el Departamento de Cundinamarca, se le rinden honores y se dictan otras disposiciones.....	1
<b>PONENCIAS</b>	
Informe de ponencia para primer debate y texto sometido a votación de primer debate del Proyecto de ley número 374 de 2019 Cámara, por el cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación la Hermandad Nazarena del municipio de Santiago de Tolú, Departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones.....	5
Ponencia para primer debate en Cámara de Representantes y tercer debate del procedimiento del Proyecto de Ley 195 de 2018 Senado, 369 de 2019 Cámara, por medio de la cual se aprueba la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, Kigali, Ruanda. ....	12
Informe de ponencia primer debate al Proyecto de ley número 347 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas en favor de la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones. ....	16
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 381 de 2019 Cámara, por medio de la cual se promueve la educación emocional en las Instituciones Educativas de preescolar, primaria, básica y media en Colombia. ....	20
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto, texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta y texto definitivo plenaria al Proyecto de ley número 198 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea un programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las instituciones de educación superior técnico, tecnológico y universitaria públicas y se dictan otras disposiciones. ....	27
<b>CARTAS DE COMENTARIOS</b>	
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate en plenarias de Senado y Cámara al Proyecto de ley número 202 de 2018 Cámara, 152 de 2018 Senado, por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se suprime la Autoridad Nacional de Televisión, y se dictan otras disposiciones.....	35