



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° 753

Bogotá, D. C., viernes, 16 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 398 DE 2019 CÁMARA, 133 DE 2018 SENADO

por medio del cual se promueve la participación de entidades Territoriales en los proyectos de generación de energía alternativa renovable.

Bogotá, D.C., 13 de agosto de 2019

Doctor

JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 398 de 2019 Cámara, 133 de 2018 Senado, *por medio del cual se promueve la participación de Entidades Territoriales en los proyectos de generación de energía alternativa renovable.*

Respetado doctor Roldán Avendaño,

De manera atenta, y en cumplimiento a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, nos permitimos poner a consideración para la discusión de la Comisión Tercera Constitucional permanente de la Cámara de Representantes el informe de ponencia para primer debate en Cámara del **Proyecto de ley número 398 de 2019 Cámara, 133 de 2018 Senado**, *por medio del cual se promueve la participación de Entidades Territoriales en los proyectos de generación de energía alternativa renovable.*

1. Origen y trámite

El texto del proyecto de ley fue radicado por el honorable Senador de la República doctor Álvaro

Uribe Vélez, el día 5 de septiembre de 2018. El día 10 de septiembre fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 661 de 2018, dando traslado del proyecto de ley a la Comisión Tercera Constitucional Permanente del honorable Senado de la República. El día miércoles 12 de diciembre de 2018 en la *Gaceta* 1127 fue publicada la ponencia para primer debate firmada por el honorable Senador de la República **Ciro Alejandro Ramírez** y surtió su primer debate en comisión el 2 de abril de 2019 con un resultado favorable.

El día 10 de junio de 2019 la Plenaria del honorable Senado de la República se manifiesta favorablemente para que el Proyecto de ley número 133 de 2018 Senado, pase a trámite a la honorable Cámara de Representantes, los expedientes fueron radicados el 18 de junio de 2019 ante la Cámara quien envió el mencionado proyecto a la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. El Proyecto de ley busca ampliar la facultad de generación de energías alternativas por parte de los entes territoriales a fin de cubrir una necesidad tecnológica de desarrollo endógeno a nivel nacional.

Su estructura se encuentra planteada bajo un entorno de innovación a partir de la cual, se abre la puerta para la financiación del Presupuesto General de la Nación y el Sistema General de Regalías para la generación de energías a través de fuentes alternativas renovables, lo cual se convierta en una iniciativa de alto impacto para la sostenibilidad y cobertura energética. Los recursos que deriven de su explotación permitirán el logro de encadenamientos productivos hacia adelante, su origen se da en el marco de una política de promoción de energías limpias.

Es de resaltar que el proyecto cumple con los requisitos constitucionales establecidos en los

artículos 154, 158 y 169 de la Carta Política referido a la iniciativa legislativa.

2. Objeto de la ley

Tal como se enseña en la exposición de motivos, el objeto del proyecto de ley es crear una gran oportunidad para que las Entidades Territoriales, al tener participación en este tipo de proyectos, obtengan rentas frescas, modernas y crecientes en el futuro. Así mismo, para fomentar la generación de energías limpias y ampliar su participación en la matriz de generación del país, ya que hoy solo tienen una contribución del 0,97%. También para fortalecer la seguridad energética del país, reduciendo costos operacionales y teniendo responsabilidades ambiental y social.

El proyecto de ley dispuesto en la presente ponencia para primer debate en Cámara de Representantes, consta de dos artículos incluida su vigencia. El artículo 1° desarrolla el objeto y la condición específica a través de la cual se incluyen las fuentes alternativas de energía renovable, además aquellas que la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) considere dentro de esta clasificación. Plantea la condición de financiamiento por medio de fuentes del Gobierno nacional a través del Presupuesto General de la Nación y otras acciones que cumplan igual propósito como el Sistema General de Regalías.

Finalmente el artículo 2° trata sobre su vigencia al tenor de la materia de la ley.

3. Consideraciones Jurídicas

Ley 1715 de 2014: Por medio del cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales, al Sistema Energético Nacional en su artículo 1° desarrolla el objeto mediante el cual fortalece el desarrollo de energías limpias renovables que permitan la generación eléctrica integrada al mercado eléctrico, con avances sobre todo en zonas no interconectadas del territorio nacional; al respecto versa el artículo:

Artículo 1°. Objeto.

La presente ley tiene por objeto promover el desarrollo y la utilización de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en el sistema energético nacional, mediante su integración al mercado eléctrico, su participación en las zonas no interconectadas y en otros usos energéticos como medio necesario para el desarrollo económico sostenible, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la seguridad del abastecimiento energético. Con los mismos propósitos se busca promover la gestión eficiente de la energía, que comprende tanto la eficiencia energética como la respuesta de la demanda.

La misma ley, establece en el marco legal de energías no convencionales y promueve conjuntamente la generación a través de los programas de desarrollo, investigación implementación, inversión y especialización en los

campos correspondientes para su uso. Queriendo así que Colombia incorpore cambios positivos en generación eléctrica que puedan atender la demanda de mediano y largo plazo.

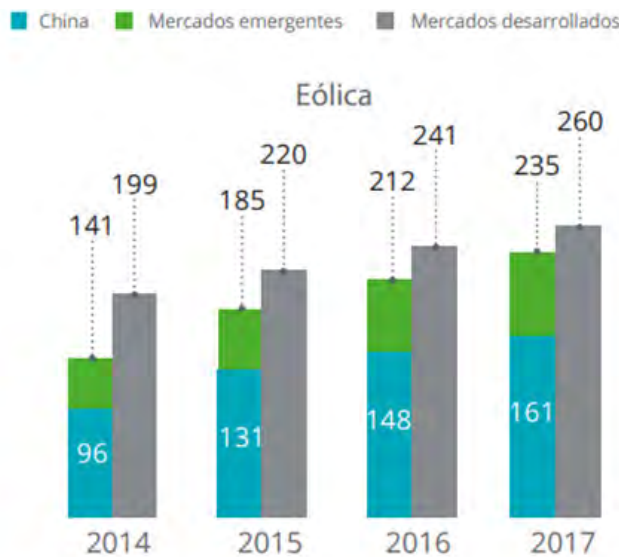
En su artículo 2° expresa las condiciones de proyección en la incorporación de la política pública de energías renovables, mediante los aspectos de establecimiento, promoción, articulación, planeación e inversión en cada una de las etapas funcionales, con lo cual, deja en firme la adopción de un modelo de generación de energía eléctrica asociada a la eficiencia ambiental en términos relativos.

4. Consideraciones Técnicas y de conveniencia

Con el fin de abordar las consideraciones técnicas y de conveniencia del presente proyecto de ley, presentamos la exposición de motivos original del proyecto de ley, publicada en la página oficial de la Cámara de Representantes publicación oficial:

“Este proyecto surge con el fin de crear una gran oportunidad para que las Entidades Territoriales, al tener participación en este tipo de proyectos, obtengan rentas frescas, modernas y crecientes en el futuro. Asimismo para fomentar la generación de energías limpias y ampliar su participación en la matriz de generación del país, ya que hoy solo tiene una contribución del 0,97%. También para fortalecer la seguridad energética del país, reduciendo los costos operacionales y teniendo responsabilidad ambiental y social.

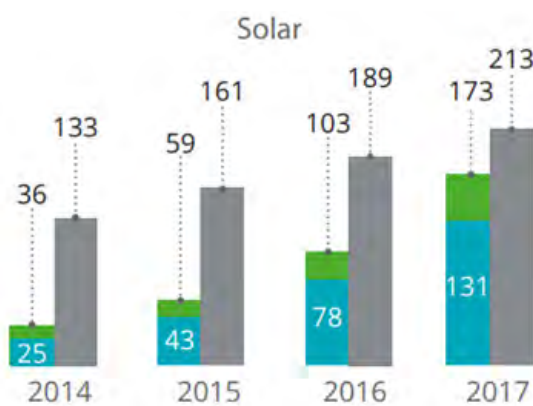
El 27 de diciembre de 2002 se promulgó la Ley 788 que en su artículo 18 reza “son rentas exentas las generadas por los siguientes conceptos, con los requisitos y controles: venta de energía eléctrica generada con base en los recursos eólicos, biomasa o residuos agrícolas, realizada únicamente por las empresas generadoras, por un término de quince (15) años, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: a) tramitar, obtener y vender certificados de emisión de bióxido de carbono, de acuerdo con los términos del Protocolo de Kyoto; b) Que al menos el cincuenta (50%) de los recursos obtenidos por la venta de dichos certificados sean invertidos en obras de beneficio social en la región donde opera el generador”. Con esta ley se crearon incentivos para promover la generación de energías limpias, por ejemplo, se originaron las condiciones para la construcción del parque eólico de La Guajira. Posterior a la ley, en mayo de 2014 se aprobó la ley 1715 que tiene como objeto “promover el desarrollo y utilización de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en el sistema energético nacional, mediante su integración al mercado eléctrico, su participación en las zonas no interconectadas y en otros usos energéticos como medio necesario para el desarrollo económico sostenible, la reducción de emisiones de gases efecto invernadero y la seguridad del abastecimiento energético”.



Fuente: Tendencias globales de las energías renovables Energía Solar y Eólica, fuentes alternativas predilectas. OER, 2019. Los datos están en GW.

Por último, cabe destacar que este tipo de energías tiene un grado muy pequeño de emisiones atmosféricas y de gases que causan Efecto Invernadero, por lo que la expansión de estas se constituye en un gran aporte a la sostenibilidad ambiental y al desarrollo sustentable del país”.

“La industria de las energías solares y eólicas maduraron en los mercados desarrollados pero se han trasladado a los mercados emergentes o desarrollo”¹ todo esto debido a un proceso lógico de transferencia de tecnología y desbordamiento de conocimiento, que se desarrolla a través del contacto personal con los avances tecnológico, acceso a información virtual y en ocasiones a la misma labor desarrollada por nativos de los países en desarrollo en procesos de investigación e innovación en su país de origen u otros países con desarrollos tecnológicos superiores.

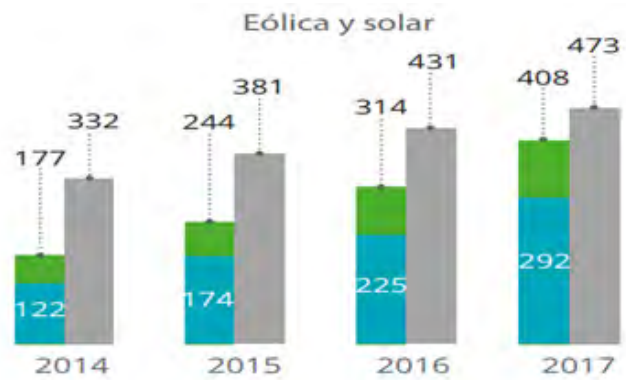


Fuente: Tendencias globales de las energías renovables Energía Solar y Eólica, fuentes alternativas predilectas. OER, 2019. Los datos están GW.

Siguiendo las mismas convenciones de la gráfica anterior en color azul se puede observar el mercado chino, en verde los mercados emergentes y en gris

¹ Tendencias globales de las energías renovables Energía Solar y Eólica, fuentes alternativas predilectas. OER, 2019.

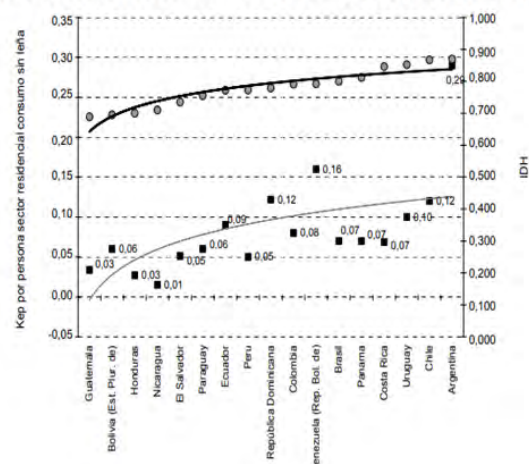
los mercados en desarrollo “en 2013, los mercados emergentes superaron a los mercados desarrollados en el crecimiento de energía eólica terrestre, y en 2016, en el crecimiento de energía solar FV, en 2017 estos países representaron 63% de las nuevas inversiones globales en energías renovables, lo que amplió la brecha de inversión con los países desarrollados al máximo”².



Fuente: Tendencias globales de las energías renovables Energía Solar y Eólica, fuentes alternativas predilectas. OER, 2019. Los datos están GW.

RELACIÓN ENTRE CALIDAD DE VIDA Y USO DE ENERGÍA

GRÁFICO 1 CONSUMO ENERGÉTICO RESIDENCIAL POR HABITANTE (EXCLUYENDO LEÑA) E IDH



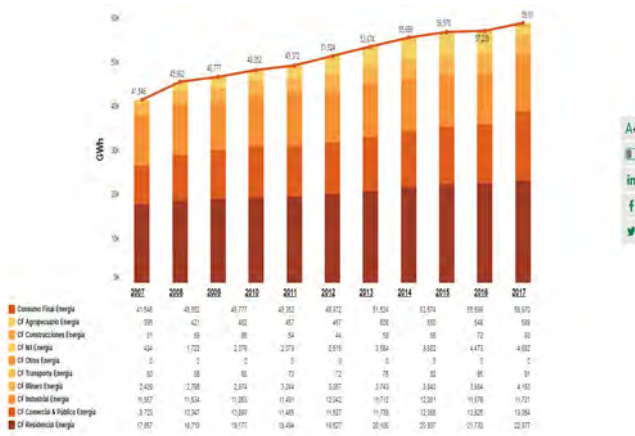
Fuente: estimaciones propias sobre la base de información del SIEE de OLADE, Balances Energéticos Nacionales, CELADE, CEPAL y PNUD.

Existe una relación directa entre el Índice de Desarrollo Humano y el consumo de energía per cápita medido en relación a los países, entre más alto es el desarrollo humano más alto es el consumo de energía per cápita (por persona), la relación es recíproca, qué queremos decir con esto, el acceso a energía permite el consumo de la misma, puede ser utilizado el aumento de las capacidades a través de la transferencia de información que tiene consigo el uso de equipos como los computadores, el internet o la televisión e incluso dispositivos móviles y más aun cuando es utilizada para aumentar los ingresos a través de la producción.

² Tendencias globales de las energías renovables Energía Solar y Eólica, fuentes alternativas predilectas. OER, 2019.

De igual manera un país donde el índice de desarrollo humano es más alto debe brindar las oportunidades para que sus habitantes aumenten el acceso a servicios de uso eléctrico, proveniente de oportunidades que brindan quienes toman decisiones con Índices de Desarrollo Humano Superiores, ya que el brindar acceso a energías eléctricas limpias y en este caso renovables aumenta de manera sustancial la posibilidad de que el desarrollo de las zonas más alejadas se pueda dar de manera autónoma desarrollando el capital humano o el cuarto factor productivo y de manera directa los otros medios de producción.

Demanda de energía eléctrica por sector



Fuente: UPME 2019

De los 59 GigaWh que se consumieron en el año 2015, 22 GW fueron de consumo residencial, 13 de consumo comercial, 11,7 de consumo industrial y tan solo 0,5 GW fueron de consumo agropecuario, resaltando el bajo desarrollo productivo de los sectores rurales a causa de la falta de acceso a servicios energéticos y en temas tan trascendentales como es la generación de empleo, el sector agropecuario sigue siendo quien más alimenta las estadísticas de empleo a nivel nacional, en algunos departamentos alejados del país el 30% de los habitantes se desempeñan en actividades agropecuarias.



Fuente: UPME 2019, <http://www1.upme.gov.co/InformacionCifras/Paginas/PETROLEO.aspx>

El país tiene un rezago enorme en la producción de energías alternativas, solamente aparecen dentro de las mediciones de producción las Energías Eólicas con 0,068 Giga Wh de los 66,5 GigaWh que se produjeron en el año 2017 en el país, los sensores

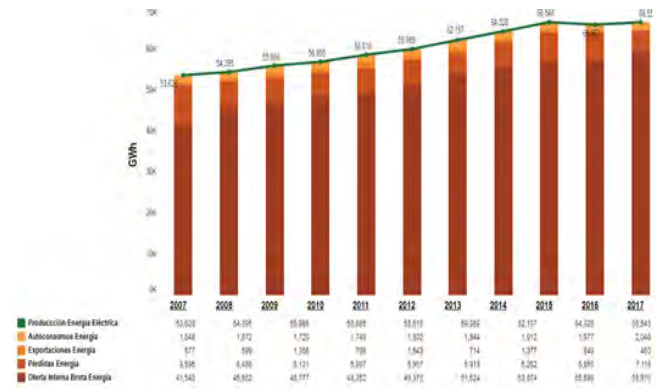
solares aún no cuentan con medidas considerables o mediciones calculables, mientras que siguen siendo las hidroeléctricas y las térmicas las que cuentan con 44,6 GigaWh de producción y 21,7 GigaWh de producción respectivamente las que tienen el desarrollo más alto en el país, con inconvenientes y externalidades negativas que se evidencian en la actualidad.

Fuente: UPME 2019, <http://www1.upme.gov.co/InformacionCifras/Paginas/PETROLEO.aspx>

Fuente: UPME 2019, <http://www1.upme.gov.co/InformacionCifras/Paginas/PETROLEO.aspx>

Fuente: UPME 2019, <http://www1.upme.gov.co/InformacionCifras/Paginas/PETROLEO.aspx>

Fuente: UPME 2019, <http://www1.upme.gov.co/InformacionCifras/Paginas/PETROLEO.aspx>



Fuente: UPME 2019, <http://www1.upme.gov.co/InformacionCifras/Paginas/PETROLEO.aspx>

Aún se cuenta con una oferta interna bruta de energía de 56,9 GW de los 66,4 GigaWh que se consumen en el país.

5. CONCLUSIÓN

Por las anteriores consideraciones, el coordinador ponente y el ponente aquí firmantes proponemos a la honorable Comisión Tercera de Cámara de Representantes, el articulado y dar trámite a la iniciativa.

De los honorables Representantes,

[Signature]
EDWÍN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ
 Representante a la Cámara
 Comisión Tercera Constitucional Permanente

[Signature]
CARLOS JULIO BONILLA SOTO
 Representante a la Cámara
 Comisión Tercera Constitucional Permanente

Proposición

Con fundamento en la exposición motiva del presente Proyecto de ley, y de acuerdo a la designación que nos hicieron la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, **rendimos ponencia positiva** al Proyecto de ley número 133 de 2018 Senado, 398 de 2019 Cámara *por medio del cual se promueve la participación de las entidades territoriales en los proyectos de generación de energías alternativas renovables* y solicitamos dar

primer debate en Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

De los honorables Representantes,



EDWÍN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara
Comisión Tercera Constitucional Permanente



CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Representante a la Cámara
Comisión Tercera Constitucional Permanente


TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2018 SENADO, 398 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se promueve la participación de las entidades territoriales en los proyectos de generación de energías alternativas renovables.

Artículo 1°. El Gobierno nacional podrá financiar con aportes del Presupuesto General de la Nación y el Sistema General de Regalías la participación de las Entidades Territoriales en los proyectos de generación, distribución y comercialización de energías alternativas renovables que se enumeran a continuación: la biomasa, los aprovechamientos hidroeléctricos, la eólica, la geotérmica, la solar y los mares. Otras fuentes podrán ser consideradas según lo determina la UPME. Esta participación permitirá dotar las Entidades Territoriales de una fuente de ingresos frescos, modernos y crecientes en el futuro.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Representantes.



EDWÍN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara
Comisión Tercera Constitucional Permanente



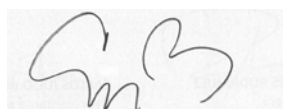
CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Representante a la Cámara
Comisión Tercera Constitucional Permanente

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá, D.C., 13 de agosto de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley número 398 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se promueve la participación de entidades territoriales en los proyectos de generación de energía alternativas renovables*, presentado por los honorables Representantes: *Edwin Alberto Valdés Rodríguez* y *Carlos Julio Bonilla Soto* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 392 DE 2019 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 112 del Código de Tránsito.

Bogotá, D. C., agosto 6 de 2019.

Doctor.

EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO

Presidente

Comisión Sexta

Cámara de Representantes

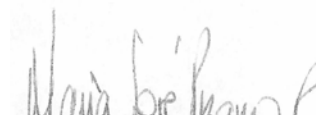
Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 392 de 2019 Cámara, *por la cual se modifica el artículo 112 del Código de Tránsito.*

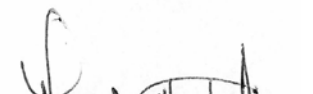
Respetado doctor Emeterio Montes:

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,



MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Coordinadora Ponente



MARTHA VILLALBA HODWALKER
Ponente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 392 de 2018 Cámara es de autoría de los Representantes a la Cámara Carlos Germán Navas Talero, Partido Polo Democrático y Édward David Rodríguez Rodríguez, del Partido Centro Democrático.

Esta iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 24 de mayo de 2019 y publicada en la *Gaceta del Congreso* bajo el número 416 de 2019.

El día 17 de junio del presente año, las ponentes María José Pizarro Rodríguez y Martha Villalba Hodwalker rindieron ponencia positiva al precitado proyecto. En dicha sesión, la Representante a la Cámara Mónica Valencia presentó una proposición encaminada a corregir un segmento de la redacción aludida al primer párrafo del artículo segundo, sin que se presentara modificación sustancial del cuerpo normativo.

En cuanto a la votación, este proyecto de ley contó con el beneplácito de todos los miembros presentes en dicha sesión.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objetivos dos puntos a intervenir en relación con el tránsito y

la autoridad competente sobre este; por una parte, se propone evitar el establecimiento de zonas de prohibición de estacionamiento permanente por parte de las autoridades de tránsito y obligar a que las zonas de prohibición –en adelante parcial– estén debidamente señalizadas con horario de no prohibición. Por otro lado, busca dar claridad al artículo 112 del Código de Tránsito, para evitar arbitrariedades como comparendos o por parquear en zonas no señalizadas y la designación de zonas de prohibición de manera injustificada e indiscriminada.

III. CONSIDERACIONES GENERALES

Los altos niveles de congestión vehicular, la demora en los tiempos de viaje, la contaminación y la inseguridad vial son los problemas derivados de la indiferencia con un componente de ingeniería de transporte que por la planificación urbana debería tenerse siempre en cuenta: Los Estacionamientos (Escobar, Moncada, & Urazán, 2016). Lo anterior es un problema que afecta al entorno en general, no solo a los usuarios de vehículos particulares sino también a todo el sistema de transporte, a los ciudadanos y al mismo espacio público (Minano, 2014). El problema no afecta solo a las ciudades latinoamericanas, pues en las grandes ciudades europeas, como Londres o Munich, el poco uso de automóvil particular puede ser atribuido precisamente a la escasa oferta de estacionamiento y el costo de los que existen, y que en su mayoría son de administración privada (Rye, 2011) con lo cual se sabe, es un negocio que no deja mucho al valor público. Lo anterior se vuelve inexplicable para casos como el de la ciudad de Bogotá, que tiene superficie de ciudad capital de país desarrollado, al igual que la ciudad de México, incluso con tamaños muy superiores a otras grandes ciudades del mundo, como se ve a continuación:

CIUDAD	SUPERFICIE EN KM ²
Bogotá	1,775
Ciudad de México	1,485
Londres	1,572
Los Ángeles	1,302
Madrid	604
Munich	310
New York	1,213
Santiago de Chile	641

Fuente: Elaboración propia datos tomados de Google y Google Maps.

El estacionamiento es uno de los más importantes factores de uso de suelo urbano y se le debe considerar sobre todo para las áreas centrales de las ciudades grandes a nivel internacional, en donde el aumento en densidad de población, por varios factores, 1 y el incremento del parque automotor, están causando problemas graves y que afectan a la generalidad de la sociedad (Vicente), aunque la gran diferencia innegable y también sufrida por todo el público, es que en Bogotá, a diferencia de algunas de las ciudades arriba comparadas, tiene un sistema de transporte público precario, sin calidad ni cobertura. En el nivel nacional la comparación también resultaría válida, ya que se sabe que en las grandes ciudades colombianas coexiste este problema y su

superficie debería ser suficiente para la demanda de movilidad en las áreas centrales, sobre todo si se tiene en cuenta que estas ciudades, como Cali, Medellín o Barranquilla, ya se deben considerar en su extensión como Áreas Metropolitanas.

La solución, por lo menos para el caso colombiano no debería ser extremadamente complicada, por lo menos desde lo jurídico y financiero, puesto que, por un lado, la legislación no es yerta en decir que en ningún lugar de la ciudad en vía pública se puede estacionar un vehículo particular, más si estipula ciertos eventos o espacios donde, por razones que parecen con mucho sentido, no se puede estacionar un vehículo. Para lo financiero, podría ser de hecho un plus al uso del suelo urbano que puede ayudar en la inversión social del sector.

Sin embargo, las realidades son otras. Para el año 2015 y 2016, de enero a julio, respectivamente, se impusieron 58.272 y 99.387 comparendos a consecuencia de mal parqueo y entre mayo y agosto del 2016 se habían inmovilizado en la ciudad, por esta misma razón, 1.532 vehículos (Redacción *El Tiempo*, 2016). Lo anterior solo en Bogotá. Para el caso de Medellín las cifras también preocupan y deja ver cómo el tema del estacionamiento sí es importante en las grandes ciudades dentro de la planeación de la movilidad urbana, pues para el año 2018, en menos de 3 meses se impusieron 6.371 comparendos y se inmovilizaron 2.377 vehículos por el mismo concepto (Medellín, 2016). En Cali el problema también llama la atención. En el 2018 fueron en total 13.853 los comparendos emitidos por mal parqueo y en un mes, en el 2019, ya se registraban 1.500 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2019).

En el año 2017 el concejal Armando Gutiérrez de la ciudad de Bogotá expuso el tema de manera bastante clara, con un texto en donde argumentaba cómo Bogotá presentaba una serie de problemas que el Banco Interamericano de Desarrollo identificaba como externalidades negativas del aumento en el parque automotor. La idea entonces era desincentivar el uso de vehículos y procurar una racionalización de lo mismo, con dos instrumentos, utilizando los parqueaderos como medio complementario de aquellos instrumentos (Gutiérrez, 2017). Se advierte que desde esta línea de pensamiento no se comparte ni los instrumentos, ni la finalidad del concejal, pero lo que se intenta resaltar es que el problema sí es evidente incluso para las diferentes perspectivas ideológicas.

Como ya se mencionó, el Código Nacional de Tránsito no es muy riguroso en su pronunciamiento sobre las zonas de prohibición –de hecho es bastante somero– y por ese pequeño camino las autoridades de tránsito han logrado establecer medidas que para muchos ciudadanos son arbitrarias, para otros solamente injustificadas y para otros configuran un abuso de la autoridad. Desde un inicio ya se apreció un elemento desierto en el Código, y es que en el artículo 112, justamente del que trata el proyecto propuesto se decide sobre las zonas de prohibición,

que nunca son definidas en el artículo 2° de la misma Ley 769 de 2002, que le da origen a este código. Allí solo se define las zonas de Estacionamiento Restringido las cuales son “*Parte de la vía delimitada por autoridad competente en zonas adyacentes a instalaciones militares o de policía, teatros, bancos, hospitales, entidades oficiales y de socorro, iglesias, establecimientos industriales y comerciales, en la cual solo pueden estacionar los vehículos autorizados*”. Sumado a ello, se tiene que el mismo artículo 112 estipula que “*Se exceptúan de ser señalizadas o demarcadas todas aquellas zonas cuyas normas de prohibición o autorización están expresamente descritas en este Código*”, al navegar, el puerto al que se llega es al artículo 76, citado por los autores del proyecto de ley y que dice lo mismo que su sucesor, y esto es que establece 13 lugares o situaciones en las cuales está prohibido estacionar:

1. Sobre andenes, zonas verdes o zonas de espacio público destinado para peatones, recreación o conservación.
2. En vías arterias, autopistas, zonas de seguridad, o dentro de un cruce.
3. En vías principales y colectoras en las cuales expresamente se indique la prohibición o la restricción en relación con horarios o tipos de vehículos.
4. En puentes, viaductos, túneles, pasos bajos, estructuras elevadas o en cualquiera de los accesos a estos.
5. En zonas expresamente destinadas para estacionamiento o parada de cierto tipo de vehículos, incluyendo las paradas de vehículos de servicio público, o para limitados físicos.
6. En carriles dedicados a transporte masivo sin autorización.
7. En ciclorrutas o carriles dedicados o con prioridad al tránsito de bicicletas.
8. Una distancia mayor de treinta (30) centímetros de la acera.
9. En doble fila de vehículos estacionados, o frente a hidrantes y entradas de garajes o accesos para personas con discapacidad.
10. En curvas.
11. Donde interfiera con la salida de vehículos estacionados.
12. Donde las autoridades de tránsito lo prohíban.
13. En zona de seguridad y de protección de la vía férrea, en la vía principal, vías secundarias, apartaderos, estaciones y anexidades férreas.

A primera impresión todas cobran sentido en el contexto de alguna situación desfavorable para algunos de los agentes de la movilidad y se entiende entonces la necesidad de establecer zonas explícitas de prohibición de parqueo y por qué no es necesario que el lugar esté señalizado para que una persona no pueda parquear allí, es tácita su prohibición, se trata del sentido común. Sin embargo, el numeral

12 de este mismo artículo es una puerta inmensa que no establece ni lugar, ni situación, sino que deposita en la voluntad de la autoridad de tránsito el poder de designar lugares de prohibición para estacionar. Entonces puede ser pertinente analizar la satisfacción del ciudadano y el respeto de sus derechos, con respecto a la relación entre la entidad que posee la potestad para solventar la situación del ciudadano que necesita estacionar su vehículo y el mismo ciudadano, que ve en el policía de tránsito, en cambio, el funcionario con más alta probabilidad de aplicarle un castigo. Dicha conclusión se observa en la siguiente tabla:

Tabla # 1 Promedio de probabilidad de ser castigado por cometer un comportamiento

¿Qué tan probable es que usted sea castigado si comete uno de los siguientes comportamientos?

	Promedio				% satisfacción		
	2010	2011	2012	2013	2012	2013	
Incumplir el pico y placa	3,5	3,3	3,3	3,3	47%	44%	↓
No pagar impuestos	3,3	3,1	3,3	3,2	44%	42%	↓
Portar armas	3,2	3,0	3,0	3,1	37%	39%	↑
Agredir a una niña o niño	3,2	3,0	3,1	3,1	34%	38%	↑
Incumplir las normas de seguridad al usar la motocicleta	3,2	3,1	3,2	3,2	38%	38%	↓
Agredir a una mujer	2,9	2,9	3,0	3,0	32%	37%	↑
Exceder los límites de velocidad al conducir	3,1	3,2	3,1	3,1	39%	36%	↓
Pasarse un semáforo en rojo	3,3	3,0	2,9	3,0	31%	35%	↑
Incumplir normas y señales de tránsito	3,2	3,0	3,0	3,0	34%	34%	↔
Agredir a otra persona	2,9	2,9	3,0	2,9	29%	32%	↑
Conectarse legalmente a servicios públicos	3,2	3,2	2,8	2,8	30%	31%	↑
Hablar por celular mientras conduce	3,1	2,8	2,8	2,8	29%	31%	↑
Violar una norma de construcción y urbanismo	3,1	2,9	2,9	2,9	26%	28%	↑
Invasión espacios públicos	3,1	2,8	2,6	2,8	22%	26%	↑
Pagar para saltarse los trámites regulares	2,7	2,7	2,7	2,7	24%	24%	↔
Orinar en el espacio público	2,9	2,5	2,5	2,6	22%	24%	↑
Incumplir las normas ambientales	2,6	2,5	2,7	2,7	21%	23%	↑
No hacer uso de los puentes peatonales	3,0	2,6	2,5	2,6	21%	22%	↑
Cruzar la calle por sitios prohibidos	2,9	2,7	2,6	2,6	20%	20%	↑
Dañar un bien público	2,5	2,5	2,6	2,6	20%	22%	↑
No usar paraderos	2,7	2,5	2,4	2,6	20%	22%	↑
Arrojar papeles, plásticos o basura a la calle	2,4	2,2	2,6	2,6	17%	21%	↑

Fuente: (Bogotá ¿Como Vamos?, 2013)

Es decir, de las primeras 10 acciones en la tabla tipificadas como mal comportamiento, 5 tienen que ver directamente con acciones donde el castigador es el Policía de Tránsito y de las 23 que son la totalidad, 7 se relacionan con la autoridad en tránsito y movilidad, con lo cual lo que el ciudadano en promedio, percibe del Policía de Tránsito no es en todos los casos un agente que protege sus derechos, sino más bien un agente estatal frente al que es más susceptible de ser castigado, respecto a todos los demás. Se adhiere a lo anterior la imagen de corrupción que ostentan las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad, tal como lo dice Andrade sobre la ciudad de Cúcuta, cuando se refiere a que lo que impera en dicha ciudad es la corrupción de la Policía de Tránsito (Andrade, 2019).

Por otro lado, la policía de tránsito se sostiene sobre el artículo 127 del mismo Código, el cual la faculta para levantar o retirar vehículos estacionados en el espacio público sin la presencia del conductor, a lo cual llaman abandono en vía pública, presuponiendo que el hecho de que el titular no esté

presente y ha abandonado su vehículo y exagerando en su petición al estacionado, exigiéndole o llevar una persona siempre para que vigile el vehículo, o no tener que ingresar incluso al interior de un edificio o al centro de un parque, montado en su vehículo, cosa que es absurda. Lo anteriormente descrito fue objeto de disputa entre un ciudadano y la autoridad de tránsito que la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-361/16 resolvió declarando exequible la expresión de abandono de vehículo en áreas destinadas al espacio público.

Por su parte, con el comunicado en 2016 del viceministro de transporte de la época sobre la aplicación de medidas de tránsito para estacionar, dirigida a Alcaldes Municipales, Organismos de Tránsito y Autoridades de Tránsito, emite un concepto dicha entidad sobre los vehículos abandonados en vía pública que argumenta que:

“Es clara la norma del Código Nacional de Tránsito, en determinar en qué lugares no se podrá estacionar, pues lo que busca la norma, sin duda es evitar que con el parqueo en algunos sitios se exponga la vida de los demás usuarios de la vía, en especial los peatones que tienen que salir a la vía para poder transitar. A la vez los vehículos que por alguna circunstancia deban tomar la calzada derecha o acudir a la berma para poder esquivar algún obstáculo y de haber un automotor allí estacionado, está propenso a colisionar, con las posibles consecuencias negativas para su integridad, sumado a los daños materiales por haber automotores o lo derecho de las vías” (Martínez, 2016).

En ese sentido, desde esta perspectiva se considera muy oportuna la propuesta legislativa de los autores del Proyecto de ley 392 donde se considera “establecer prohibiciones en forma razonable” ya que hay situaciones como las descritas en el comunicado en donde el riesgo de causar daño estacionando es tan evidente que la acción no se debe cometer, pero es innegable la posibilidad que tiene el país de ofrecer, como parte de los servicios de su suelo, el estacionamiento en vía pública, debidamente regulado, señalizado y tal como se plantea en el proyecto de ley, estipulando días y horarios en que no opera la prohibición.

Si bien es cierto que el carro particular y en general los vehículos de orden individual, que además en nuestro país predominan en su funcionamiento a base de hidrocarburos, deberían disminuirse en su presencia y más bien apostarle a un excelente sistema de transporte público, parece improbable que la manera de mitigar su adopción y uso sea la arbitrariedad de la autoridad de tránsito y peor aun cuando no tienen la mejor imagen por parte de la población. Otra clase de desincentivos sería la solución. Lo que se debe hacer es intervenir para que, siendo una ciudad tan grande ya, el estacionamiento de vehículos sea sí un buen negocio, pero para el Distrito y vía inversión social de los presupuestos de este, propendan al desarrollo de la infraestructura vial, para que tanto el transporte público como

el privado vayan más seguros, estén en mejores condiciones y simultáneamente se le ofrezca al ciudadano que desea tener un vehículo particular la posibilidad de financiar estas mejoras con el servicio de estacionamiento público, no tan costoso, como lo es actualmente el estacionamiento de los grupos privados, pero sí ajustados para que lo que el ciudadano pague por tener un servicio seguro, de calidad y cobertura, lo vea reflejado en el buen estado de las vías, la seguridad en las mismas, en términos de pavimentación y mantenimiento, iluminación, semaforización, conexión y demás elementos claves para la movilidad de cualquier ciudad del mundo, que pretenda ser una ciudad progresiva, desarrollada y que tiene una ciudadanía, por lo menos, cuantiosa.

Bibliografía

1. Alcaldía de Santiago de Cali. (20 de 02 de 2019). Cali procesa contigo. Obtenido de Alcaldía de Santiago de Cali: <http://www.cali.gov.co/movilidad/publicaciones/145998/a-parquear-bien-agentes-de-transitointensificaran-operativos-en-cali/>
2. Andrade, C. A. (2019). ¿Para qué la Policía de Tránsito? La Opinión, <https://www.laopinion.com.co/columna-de-opinion/para-que-la-policia-de-transito-168766#OP>.
3. Bogotá ¿Cómo Vamos? (2013). Bogotá Cómo Vamos: Encuesta de Percepción Ciudadana Bogotá 2013. Bogotá: *El Tiempo*.
4. Escobar, D. A., Moncada, C. A., & Urazán, C. F. (12 de 09 de 2016). Obtenido de Definición de áreas de estacionamiento en una zona: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n06/a17v38n06p01.pdf>
5. Gutiérrez, H. A. (04 de 08 de 2017). Concejo de Bogotá. Obtenido de Concejo de Bogotá: <http://concejodebogota.gov.co/parqueaderos-publicos-en-bogota-reflexion-en-el-nuevo-contextourbano/cbogota/2017-08-04/160634.php>
6. Martínez, A. M. (18 de 07 de 2016). Mintransporte. Obtenido de Ministerio de Transporte: <file:///C:/Users/JORGE/Downloads/20161010318341.pdf>
7. Medellín. (06 de 03 de 2016). *El Tiempo*, págs. <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/enmedellin-si-se-puede-luchar-contra-el-mal-parqueo-190188>.
8. Minano, M. P. (09 de 2014). RiuNet. Obtenido de Universitat Politècnica de Valencia: https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/47789/01_Memoria.pdf?sequence=1
9. Redacción *El Tiempo*. (07 de 09 de 2016). Han multado a 4.855 conductores mal parqueados los sábados en Bogotá. *El Tiempo*, págs. <https://www.eltiempo.com/bogota/multas-en-bogota-por-carrosmalparqueados-32645>.

10. Rye, T. (2011). Gestión de estacionamientos: Una contribución hacia ciudades más amables. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für.
11. Vicente, M. (s.f.). Análisis y solución del problema de estacionamiento en el centro de las ciudades. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

IV. PROPOSICIÓN

Por las anteriores razones, nos permitimos presentar a consideración de la Plenaria de la Cámara de Representantes ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de ley número 392 de 2019 Cámara, *por la cual se modifica el artículo 112 del Código de Tránsito*.


MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Coordinadora Ponente


MARTHA VILLALBA HODWALKER,
Ponente

V. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 392 DE 2019 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 112 del Código de Tránsito.

El Congreso de Colombia

DECRETA:


Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 112 del Código Nacional de Tránsito para evitar el establecimiento de zonas de prohibición permanentes.

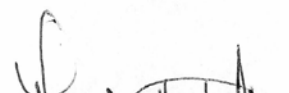
Artículo 2°. Modifíquese el artículo 112 del Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:

Artículo 112. De la obligación de señalar las zonas de prohibición.

Toda zona de prohibición deberá estar expresamente señalizada y demarcada en su sitio previa decisión del funcionario de tránsito competente. No se podrán establecer zonas de prohibición permanentes, salvo por razones de seguridad debidamente justificadas; en todos los demás eventos, la señalización deberá indicar los días y horas en los cuales opera la prohibición. Se exceptúan de ser señalizadas o demarcadas todas aquellas zonas cuyas normas de prohibición o autorización están expresamente descritas en este código. Carecerán de validez la imposición de comparendos por estacionar en zona prohibida cuando fuera de los casos previstos en el artículo 76 en el lugar no exista la señalización prevista en el presente artículo.

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.


MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Coordinadora Ponente


MARTHA VILLALBA HODWALKER
Ponente

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA DIECISIETE (17) DE JUNIO DE 2019, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 392 DE 2019 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 112 del Código de Tránsito

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 112 del Código Nacional de Tránsito para evitar el establecimiento de zonas de prohibición permanentes.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 112 del Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:

Artículo 112. De la obligación de señalar las zonas de prohibición.

Toda zona de prohibición deberá estar expresamente señalizada y demarcada en su sitio previa decisión del funcionario de tránsito competente. No se podrán establecer zonas de prohibición permanentes, salvo por razones de seguridad debidamente justificadas; en todos los demás eventos, la señalización deberá indicar los días y horas en los cuales opera la prohibición. Se exceptúan de ser señalizadas o demarcadas todas aquellas zonas cuyas normas de prohibición o autorización están expresamente descritas en este código. Carecerán de validez la imposición de comparendos por estacionar en zona prohibida cuando fuera de los casos previstos en el artículo 76 en el lugar no exista la señalización prevista en el presente artículo.

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

17 de junio de 2019

En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el Proyecto de ley número 392 de 2019 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 112 del Código de Tránsito*, (Acta número 041 de 2019) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 12 de junio de 2019 según Acta número 040 de 2019; respectivamente, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 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 MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 370 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifican parcialmente la Ley 1404 de 2010, la Ley 1620 de 2013 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 13 de agosto de 2019

Doctor

EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

MILTON HUGO ANGULO VIVERO

Vicepresidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Proyecto de ley número 370 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifican parcialmente la Ley 1404 de 2010, la Ley 1620 de 2013 y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente,

Atendiendo el honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de esta célula legislativa, y de conformidad con lo establecido en los artículos 144, 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de ley número 370 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifican parcialmente la Ley 1404 de 2010, la Ley 1620 de 2013 y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,


H.R. LUÍS FERNANDO GÓMEZ


H.R. DIEGO PATIÑO


H.R. MARTHA VILLALBA


H.R. MARÍA JOSÉ PIZARRO


H.R. OSWALDO ARCOS.

TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Representante Diego Osorio Jiménez, Luis Fernando Gómez Betancurt, Esteban Quintero y Milton Hugo Angulo, radicaron ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 370 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifican parcialmente la Ley 1404 de 2010, la Ley 1620 de 2013 y se dictan otras disposiciones.* Una vez radicado, por instrucciones de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dentro del marco del Procedimiento Legislativo, fuimos designados como ponentes para primer y segundo debate del presente proyecto los honorables Representantes Diego Patiño, Oswaldo

Arcos, Martha Villalba, María José Pizarro y Luis Fernando Gómez Betancurt.

CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 370 DE 2019 CÁMARA

I. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 370 DE 2019

Se hace conveniente legislar acerca del fortalecimiento y fomento de los valores ciudadanos en niños, niñas y adolescentes en los establecimientos educativos de nuestro país, pues actualmente la carencia de la formación en estos valores está fortaleciendo males tan significativos para el desarrollo del país como lo es la corrupción.

Actualmente, nuestro país está afrontando una verdadera crisis de valores de todo orden, crisis que cada vez se ve reflejada en nuestra identidad, afectando la misma, redefiniéndola de manera negativa e incluso acogiénola en nuestra cotidianidad como algo normal, incluso usual y, no como debería ser, como algo absolutamente excepcional y, que, de ocurrir, debería generar la mayor reacción y repudio por todos nosotros.

Es claro y sobra señalar los múltiples hechos y circunstancias que determinan el momento de crisis que sufre Colombia en el ámbito ético, moral, familiar y axiológico. Los elevados niveles de corrupción reinantes en todos los niveles, la pérdida progresiva de la confianza ciudadana en las entidades del Estado y los bajos niveles de compromiso con los valores morales, hacen necesaria una intervención profunda en las convicciones, creencias y acciones de los individuos en sociedad.

Esta intervención clara, ordenada y sistemática deberá definarnos en el mundo como una Nación que prioriza en la formación y respeto de los valores individuales y comunes como regla fundamental de la vida en sociedad y como principio básico del desarrollo social y económico de quienes la integran.

En este orden, el único lugar donde es posible generar cambios significativos y duraderos desde temprana edad en los individuos que conforman una sociedad y que representan a la misma, es ciertamente en el sistema educativo.

Es oportuno poder recurrir al sistema educativo como entes formadores en valores ciudadanos, para que las instituciones educativas puedan, a través del mismo, ser ciertamente eje fundamental en la formación de nuestros niños, tarea en la que será absolutamente relevante el acompañamiento de los padres de familia.

Se pretende, entonces que, a partir del Sistema Escolar se desarrolle e integre, como complemento de los objetivos que hoy lo conforman, otros, de tal manera que se formen ciudadanos íntegros y capaces de generar proyectos de vida orientados al progreso personal con visión de beneficio colectivo.

La formación en valores ciudadanos en niñas, niños y adolescentes, en los niveles educativos básico y medio, es fundamental para crear y fomentar en los niños conciencia de sociedad, donde no solo aprendan sobre derechos, su exigencia y su

respeto por todos los miembros de la sociedad, sino además sobre la obligación que tienen y tendrán como futuros ciudadanos de retribuir a la misma al cumplir con los deberes y obligaciones con aquella.

Buscamos la formación de ciudadanos que entiendan su compromiso con el orden, el respeto por las normas de convivencia, que quieran y amen su entorno, lo que incluye conductas básicas de la vida en sociedad como no arrojar basuras a la calle, ceder el paso al conducir, el respeto a los límites de velocidad, a los ancianos, a las mujeres embarazadas, la atención al ciudadano en las entidades públicas y privadas, el pago de tributos, entre otros.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SOPORTAN EL PROYECTO DE LEY

MARCO CONSTITUCIONAL

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 41. “*En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución*”.

Artículo 42. “*La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. (...)*”

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

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

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

Artículo 45. “*El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.*”

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”.

MARCO LEGAL

Ley 115 de 1994, “*Ley General de Educación*”.

Ley 1620 de 2013, “*por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación*

para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar”.

III. MODIFICACIONES AL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 370 DE 2019

Se hizo necesario modificar el título y articulado del Proyecto de ley número 370 de 2019 debido a:

- Atendiendo a las instrucciones y recomendaciones del Ministerio de Educación, se hizo necesario redefinir el articulado propuesto por los autores del proyecto de ley, por cuanto la mencionada iniciativa legislativa tiene como propósito fundamental el fortalecimiento y fomento de valores ciudadanos en niños, niñas y adolescentes en todos los establecimientos educativos en los niveles preescolar, básica y media.

De igual forma, lo esencial del proyecto de ley en mención, es el fomento y fortalecimiento en la participación de los padres y/o representantes legales de los educandos en el acompañamiento al proceso formativo, buscando el fomento de los valores ciudadanos en niños, niñas y adolescentes en los establecimientos educativos de nuestro país.

- Adicionalmente, se realizaron reuniones con las distintas unidades de trabajo legislativo designadas para presentar ponencia para primer y segundo debate, donde, en aras de retroalimentar el proyecto de ley, se surtieron algunos cambios, los cuales se encuentran especificados en el pliego de modificaciones para segundo debate.
- Es importante hacer mención que, para la presentación de la segunda ponencia del presente proyecto de ley, se ha eliminado la modificación parcial que se pretendía hacer de la Ley 1404 de 2010, “*por la cual se crea el programa escuela para padres y madres en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país*” respecto de la asistencia obligatoria de los padres y/o representantes legales de los estudiantes, así como de los permisos que se pretendían otorgar a padres y/o representantes legales por asistir a la escuela de padres; esta eliminación, se debe a que, a la fecha, en el Congreso de la República, está en discusión el Proyecto de ley número 12 de 2018 Senado, 401 de 2019 Cámara, *por medio del cual se establecen lineamientos para la implementación de las escuelas para padres y madres en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país, se deroga la ley 1404 de 2010 y se dictan otras disposiciones*, el cual, tiene por objeto derogar la Ley 1404 de 2010³.

³ “*Por la cual se crea el programa escuela para padres y madres en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país*” Ley 1404 de 2010.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 370 DE 2019	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 370 DE 2019	JUSTIFICACIÓN
Título: “Por medio de la cual se modifican parcialmente la Ley 1404 de 2010, la Ley 1620 de 2013 y se dictan otras disposiciones”.	Título: “Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1620 de 2013 y se dictan otras disposiciones”.	Se elimina la modificación a la Ley 1404 de 2010 por ser pertinente y constructivo para la gestión legislativa del país, pues actualmente existe el Proyecto de ley número 12 de 2018 Senado, 401 de 2019 Cámara que pretende derogar esta norma.
Artículo 1°. Objeto. El objeto de esta ley es fortalecer la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes en los niveles educativos de preescolar, básica y media y, el fortalecimiento y fomento de la participación de los padres y representantes legales, en el acompañamiento al proceso formativo en el marco de la Ley 1404 de 2010 y la Ley 1620 de 2013.	Artículo 1°. Objeto. El objeto de esta ley es fortalecer la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes en los niveles educativos de preescolar, básica y media en el marco de la Ley 1620 de 2013.	Se elimina la modificación a la Ley 1404 de 2010 por ser pertinente y constructivo para la gestión legislativa del país, pues actualmente existe el Proyecto de ley número 12 de 2018 Senado, 401 de 2019 Cámara que pretende derogar esta norma.
Artículo 2°. Adiciónese al artículo 4° de la Ley 1620 de 2013 el numeral 9, el cual quedará así: 9. Fomentar, fortalecer y articular acciones de Ministerio de Educación, ICBF y demás entidades adscritas, para la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes, en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres y/o representantes legales de los educandos en el acompañamiento al proceso formativo.	Sin modificaciones	
Artículo 3°. Adiciónese al artículo 8° de la Ley 1620 de 2013 el numeral 11, el cual quedará así: 11. Armonizar y articular las acciones del Sistema Nacional con las políticas nacionales, sectoriales, estratégicas y programas relacionados con la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes, en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres y/o representantes legales de los educandos, en el acompañamiento al proceso formativo.	Sin modificaciones	
Artículo 4°. Adiciónese al artículo 10 de la Ley 1620 de 2013 el numeral 11, el cual quedará así: 11. Fomentar el desarrollo de proyectos pedagógicos, así como la promoción del fortalecimiento y fomento de los valores ciudadanos y la comunicación entre niños, adolescentes, padres de familia y/o representantes legales de los educandos y docentes, alrededor de los objetivos del Sistema Nacional de Convivencia Escolar establecidos en el artículo 4° de la Ley 1623 de 2013.	Sin modificaciones	
Artículo 5°. Modifíquese el inciso primero del artículo 21 de la Ley 1620 de 2013, el cual quedará así: Artículo 21. Manual de convivencia. En el marco del Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar, y además de lo establecido en el artículo 87 de la Ley 115 de 1994, los Manuales de Convivencia deben identificar nuevas	Sin modificaciones	

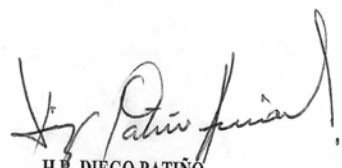
TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 370 DE 2019	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 370 DE 2019	JUSTIFICACIÓN
<p>formas y alternativas para incentivar y fortalecer la convivencia escolar, los valores ciudadanos, derechos en los niños, niñas y adolescentes, en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres y/o representantes legales de los educandos en el acompañamiento al proceso formativo.</p>		
<p>Artículo 6°. Adiciónese al artículo 18 de la Ley 1620 de 2013 un párrafo, el cual quedará así: Parágrafo. Además de las responsabilidades establecidas en los artículos 15, 16, 17 y 19 de la Ley 1620 de 2013, las autoridades, establecimientos educativos, rectores y docentes deberán incorporar, en lo que corresponda, en el desarrollo y ejecución de las allí indicadas el componente educacional referido a la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres y/o representantes legales de los educandos en el acompañamiento al proceso formativo.</p>	Sin modificaciones	
<p>Artículo 7°. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1404 de 2010, el cual quedará así: Obligatoriedad de la asistencia a la escuela de padres. Los talleres deberán ser programados por las instituciones educativas públicas y privadas como mínimo una vez cada dos meses, esto es, dentro del bimestre escolar y será obligatoria la asistencia de los padres de familia y/o representantes legales de los educandos. Parágrafo. Los empleadores, ya sean del sector público o privado, estarán en la obligación de conceder el permiso por el tiempo correspondiente al desarrollo de los talleres de la escuela de padres, el cual se realizará dentro de la jornada escolar, para lo cual será expedida por la institución educativa la certificación correspondiente, ya sea por medios físicos o electrónicos, en la cual deberá indicarse la fecha, hora de inicio y hora de finalización del taller.</p>	Elimínese el artículo 7°	Se elimina la modificación a la Ley 1404 de 2010 por ser pertinente y constructivo para la gestión legislativa del país, pues actualmente existe el proyecto de Ley 12 de 2018 Senado, 401 de 2019 Cámara que pretende derogar esta norma.
<p>Artículo 8°. <i>Término de reglamentación.</i> El Gobierno nacional contará con un plazo máximo de seis (6) meses para expedir la reglamentación que sea necesaria.</p>	<p>Artículo 7°. <i>Término de reglamentación.</i> El Gobierno nacional contará con un plazo máximo de seis (6) meses para expedir la reglamentación que sea necesaria.</p>	
<p>Artículo 9°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción.</p>	<p>Artículo 8°. <i>Vigencia.</i> Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial.</p>	Se modifica el artículo 8° por técnica legislativa.

PROPOSICIÓN

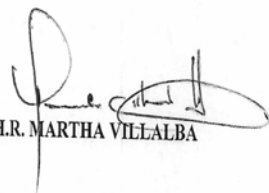
Por todas las consideraciones anteriores, solicitamos a la plenaria de la Cámara de Representantes **Aprobar** en segundo debate la ponencia al Proyecto de ley número 370 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifican parcialmente la Ley 1404 de 2010, la Ley 1620 de 2013 y se dictan otras disposiciones* “con las modificaciones propuestas.



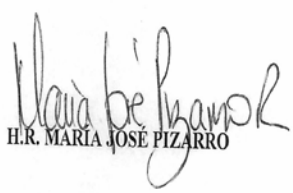
H.R. LUÍS FERNANDO GOMEZ



H.R. DIEGO PATIÑO



H.R. MARTHA VILLALBA



H.R. MARIA JOSÉ PIZARRO



H.R. OSWALDO ARCOS

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 370 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1620 de 2013 y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de esta ley es fortalecer la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes en los niveles educativos de preescolar, básica y media en el marco de la Ley 1620 de 2013.

Artículo 2°. Adiciónese al artículo 4° de la Ley 1620 de 2013 el numeral 9, el cual quedará así:

9. Fomentar, fortalecer y articular acciones de Ministerio de Educación, ICBF y demás entidades adscritas, para la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes, en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres y/o representantes legales de los educandos en el acompañamiento al proceso formativo.

Artículo 3°. Adiciónese al artículo 8° de la Ley 1620 de 2013 el numeral 11, el cual quedará así:

11. Armonizar y articular las acciones del Sistema Nacional con las políticas nacionales, sectoriales, estratégicas y programas relacionados con la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes, en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres y/o representantes legales de los educandos, en el acompañamiento al proceso formativo.

Artículo 4°. Adiciónese al artículo 10 de la Ley 1620 de 2013 el numeral 11, el cual quedará así:

11. Fomentar el desarrollo de proyectos pedagógicos, así como la promoción del fortalecimiento y fomento de los valores ciudadanos y la comunicación entre niños, adolescentes, padres de familia y/o representantes legales de los educandos y docentes, alrededor de los objetivos del Sistema Nacional de Convivencia Escolar establecidos en el artículo 4° de la Ley 1623 de 2013.

Artículo 5°. Modifíquese el inciso primero del artículo 21 de la Ley 1620 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 21. Manual de convivencia. En el marco del Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar, y además de lo establecido en el artículo 87 de la Ley 115 de 1994, los Manuales de Convivencia deben identificar nuevas formas y alternativas para incentivar y fortalecer la convivencia escolar, los valores ciudadanos, derechos en los niños, niñas y adolescentes, en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres y/o representantes legales de los educandos en el acompañamiento al proceso formativo.

Artículo 6°. Adiciónese al artículo 18 de la Ley 1620 de 2013 un parágrafo, el cual quedará así:

Parágrafo. Además de las responsabilidades establecidas en los artículos 15, 16, 17 y 19 de la Ley 1620 de 2013, las autoridades, establecimientos educativos, rectores y docentes deberán incorporar, en lo que corresponda, en el desarrollo y ejecución de las allí indicadas el componente educacional referido a la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres y/o representantes legales de los educandos en el acompañamiento al proceso formativo.

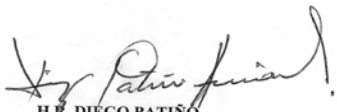
Artículo 7°. *Término de reglamentación.* El Gobierno nacional contará con un plazo máximo de seis (6) meses para expedir la reglamentación que sea necesaria.

Artículo 8°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el **Diario Oficial**.

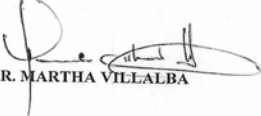
Cordialmente, los ponentes del Proyecto de ley número 370 de 2019:



H.R. LUÍS FERNANDO GÓMEZ



H.R. DIEGO PATIÑO



H.R. MARTHA VILLALBA



H.R. MARÍA JOSÉ PIZARRO



H.R. OSWALDO ARCOS


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

Bogotá, D.C., 14 de agosto de 2019

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el pliego de modificaciones, texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 370 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifican parcialmente la Ley 1404 de 2010, la Ley 1620 de 2013 y se dictan otras disposiciones.*

La ponencia fue firmada por los honorables Representantes *Luis Fernando Gómez* (coordinador ponente), *Diego Patiño*, *Oswaldo Arcos*, *Martha Villalba*, *María José Pizarro*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 370 / del 14 de agosto 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 DIEZ (10) DE JUNIO DE 2019, AL PROYECTO DE LEY NO. 370 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifican parcialmente la Ley 1404 de 2010, la Ley 1620 de 2013 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de esta ley es fortalecer la formación en valores ciudadanos de los

niños, niñas y adolescentes en los niveles educativos de preescolar, básica y media y, el fortalecimiento y fomento de la participación de los padres y representantes legales, en el acompañamiento al proceso formativo en el marco de la Ley 1404 de 2010 y la Ley 1620 de 2013.

Artículo 2°. Adiciónese al artículo 4° de la Ley 1620 de 2013 el numeral 9, el cual quedará así:

9. Fomentar, fortalecer y articular acciones de Ministerio de Educación, ICBF y demás entidades adscritas, para la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes, en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres y/o representantes legales de los educandos en el acompañamiento al proceso formativo.

Artículo 3°. Adiciónese al artículo 8° de la Ley 1620 de 2013 el numeral 11, el cual quedará así:

11. Armonizar y articular las acciones del Sistema Nacional con las políticas nacionales, sectoriales, estratégicas y programas relacionados con la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes, en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres y/o representantes legales de los educandos, en el acompañamiento al proceso formativo.

Artículo 4°. Adiciónese al artículo 10 de la Ley 1620 de 2013 el numeral 11, el cual quedará así:

11. Fomentar el desarrollo de proyectos pedagógicos, así como la promoción del fortalecimiento y fomento de los valores ciudadanos y la comunicación entre niños, adolescentes, padres de familia y/o representantes legales de los educandos y docentes, alrededor de los objetivos del Sistema Nacional de Convivencia Escolar establecidos en el artículo 4° de la Ley 1623 de 2013

Artículo 5°. Modifíquese el inciso primero del artículo 21 de la Ley 1620 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 21. *Manual de convivencia.* En el marco del Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar, y además de lo establecido en el artículo 87 de la Ley 115 de 1994, los Manuales de Convivencia deben identificar nuevas formas y alternativas para incentivar y fortalecer la convivencia escolar, los valores ciudadanos, derechos en los niños, niñas y adolescentes, en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres y/o representantes legales de los educandos en el acompañamiento al proceso formativo.

Artículo 6°. Adiciónese al artículo 18 de la Ley 1620 de 2013 un párrafo, el cual quedará así:

Parágrafo. Además de las responsabilidades establecidas en los artículos 15, 16, 17 y 19 de la Ley 1620 de 2013, las autoridades, establecimientos

educativos, rectores y docentes deberán incorporar, en lo que corresponda, en el desarrollo y ejecución de las allí indicadas el componente educacional referido a la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres y/o representantes legales de los educandos en el acompañamiento al proceso formativo.

Artículo 7°. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1404 de 2010, el cual quedará así:

Obligatoriedad de la asistencia a la escuela de padres. Los talleres deberán ser programados por las instituciones educativas públicas y privadas como mínimo una vez cada dos meses, esto es, dentro del bimestre escolar y será obligatoria la asistencia de los padres de familia y/o representantes legales de los educandos.

Parágrafo. Los empleadores, ya sean del sector público o privado, estarán en la obligación de conceder el permiso por el tiempo correspondiente al desarrollo de los talleres de la escuela de padres, el cual se realizará dentro de la jornada escolar, para lo cual será expedida por la institución educativa la certificación correspondiente, ya sea por medios físicos o electrónicos, en la cual deberá indicarse la fecha, hora de inicio y hora de finalización del taller.

Artículo 8°. *Término de reglamentación.* El Gobierno nacional contará con un plazo máximo de seis (6) meses para expedir la reglamentación que sea necesaria.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

10 de junio de 2019.

En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el Proyecto de ley número 370 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifican parcialmente la Ley 1404 de 2010, la Ley 1620 de 2013 y se dictan otras disposiciones*, (Acta número 039 de 2019) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 4 de junio de 2019 según Acta número 038 de 2019; respectivamente, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 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 Marcela Morales Rojas

DIANA MARCELA MORALES ROJAS

Secretaria

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 372 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior; de la población víctima del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., agosto de 2019

Presidente,

EMETERIO MONTES DE CASTRO

Comisión Sexta - Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 372 de 2019 Cámara.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación recibida de la mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992; atentamente nos permitimos someter a consideración de la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, el informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de ley número 372 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior, de la población víctima del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Representantes,

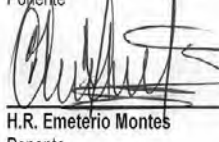
De los Honorables Representantes,

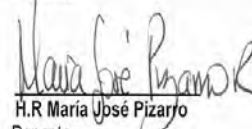
H.R. Aquileo Medina Arteaga
Coordinador Ponente

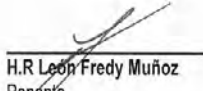

H.R. Rodrigo Rojas Lara
Ponente


H.R. Mónica Valencia Montaña
Ponente


H.R. Esteban Quintero
Ponente


H.R. Emeterio Montes
Ponente


H.R. María José Pizarro
Ponente


H.R. León Freddy Muñoz
Ponente

Para efectos de la presente ponencia, se indican a continuación:

- I. Introducción
- II. Trámite del Proyecto
- III. Objeto
- IV. Exposición de motivos
- V. Razones Jurídicas
- VI. Proposición
- VII. Texto propuesto

I. INTRODUCCIÓN

Las políticas desarrolladas por el Gobierno nacional en los últimos años, para ampliar las posibilidades de acceso y la cobertura del sistema de educación superior, han traído nuevos retos a las instituciones, las cuales se han visto en la necesidad de reforzar sus acciones para promover no solo el ingreso de esos nuevos estudiantes, sino también la culminación exitosa de sus estudios.

La permanencia y graduación en la educación superior son fundamentales para el desarrollo del país y esto se logra a partir de procesos formativos de calidad y la implementación de estrategias de acompañamiento pertinentes en cada etapa del ciclo de formación y diferenciales para sujetos de especial protección constitucional como lo son las víctimas del conflicto armado en Colombia, estas estrategias se deben desarrollar desde el ingreso hasta la graduación de los estudiantes. Sin embargo, la permanencia y graduación en el sistema de educación superior se ve afectado por los altos niveles de deserción en el pregrado, agudizándose más en la población víctima teniendo en cuenta que dicha población la mayoría de las veces no cuenta con una red familiar ni social de apoyo para permanecer en el sistema.

Los análisis realizados por el Ministerio de Educación Nacional a través del Sistema para la Prevención de Deserción en Educación Superior (SPADIES) han permitido identificar que en los primeros cuatro semestres es el periodo en el que se concentra el 75% del total de la deserción y que a la fecha la tasa de deserción anual se ubica en el 9%.

El Ministerio indica que los principales factores asociados a este fenómeno están relacionados con las bajas competencias académicas de entrada, las dificultades económicas de los estudiantes y los aspectos relacionados con la orientación socioocupacional y la adaptación al ambiente universitario.

Ahora, para el caso de la población víctima del conflicto armado en Colombia, dichos factores se agudizan teniendo en cuenta que la población no tiene un proceso de formación continuo entre preescolar y la media debido a los desplazamientos forzosos consecuencia del conflicto armado, lo cual denota en situaciones de extraedad en la culminación de la educación media.

Respecto a la situación económica de las personas víctimas del conflicto armado, los resultados arrojan

que los núcleos familiares de esta población se encuentran categorizados en los niveles 1 y 2 del Sisbén y viven en estratos 1 y 2, lo que significa que carecen de recursos para financiar la permanencia en la educación superior.

En general, la población víctima del conflicto armado carece de procesos de orientación socioocupacional que les permita tener un desarrollo tanto profesional como personal, pues tan solo en el año 2014 según cifras de la Red Nacional de Información 778.755 personas fueron declaradas por la Unidad de Víctimas como desplazados forzosos del conflicto armado en Colombia¹, situación que agudiza la permanencia en las instituciones de educación.

Es por esto, que vale la pena recordar que la Corte Constitucional estableció que las víctimas del conflicto armado son sujetos de especial protección constitucional y es por ello que los programas de atención regular del Estado deben entenderse como mecanismos de reparación para las víctimas del conflicto armado; así lo han señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Procuraduría General de la Nación, dado que fueron creados en virtud de la obligación del Estado de atender a las personas que requieren especial protección constitucional.

II. TRAMITE DEL PROYECTO

Ante la necesidad de contrarrestar los índices elevados de deserción estudiantil de la población víctima del conflicto armado, los honorables Representantes Buenaventura León León, Adriana Magali Matiz, Juan Carlos Wills Ospina y Juan Carlos Rivera Peña, decidieron presentar el presente proyecto de Ley que titularon:

“por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior; de la población víctima del conflicto armado y se dictan otras disposiciones”.

El proyecto se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 227 de 2019, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional permanente designó a los honorables Representantes Aquileo Medina Arteaga (coordinador ponente), Rodrigo Arturo Rojas Lara, Emeterio Montes, Mónica Liliana Valencia y Esteban Quintero para rendir ponencia al proyecto y efectuar el primer debate en dicha Comisión.

Posteriormente, en la sesión ordinaria celebrada el 17 de junio de 2019 se aprobó el informe de ponencia, la proposición y el articulado de forma unánime. No obstante, para el desarrollo del segundo debate, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta designó como ponentes a los honorables Representantes Aquileo Medina Arteaga (coordinador ponente), León Fredy Muñoz, Rodrigo Rojas, Mónica Valencia, Esteban Quintero, Emeterio Montes, y María José Pizarro

¹ <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Desplazamiento>

para rendir el presente informe de ponencia a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, y poner a su consideración la proposición de segundo debate del presente proyecto de ley.

III. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como objetivo:

Brindar a las Instituciones de Educación Superior en el marco de su autonomía, las herramientas necesarias para establecer un modelo de gestión cuyo fin sea el de promover la permanencia y graduación estudiantil de la población víctima del conflicto armado en Colombia.

IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Disposiciones generales

La historia de Colombia ha estado marcada por el conflicto armado. En sus inicios, la desigualdad en la repartición de la tierra y las limitantes en la participación política colombiana dieron cabida al uso de la violencia y la lucha armada por parte de movimientos y/o estructuras organizadas que pretendían transformar la sociedad.²

Así pues, la fractura creada por las desigualdades, el uso de la violencia y la lucha por el poder marcaron las dinámicas sociales y políticas que han tenido lugar en el país donde la conducción de las hostilidades de algunos grupos armados se enfocaron en generar ataques, emboscadas, u hostigamientos en territorios específicos, obligando a las personas que se encontraban en ese espacio de acción militar, a desalojar dichos lugares aunque fueran sus territorios de vida.

Los enfrentamientos entre las partes en conflicto fueron una de las principales causas de ese desplazamiento. Los combates de la fuerza pública con los grupos armados no estatales y las operaciones de bombardeo entre otros, generaron numerosos desplazamientos colectivos, hechos que se reforzaron con la irrupción del narcotráfico y el narcoterrorismo, generando la presencia de nuevos actores armados que buscaban el control territorial de las rutas del narcotráfico, lo cual forjó la disputa continua y violenta por el territorio nacional ocasionando desplazamientos colectivos en numerosas regiones del país sin tener ningún respeto por la vida y los territorios de la población civil³.

Como resultado de estos desplazamientos según cifras del Centro Nacional de Memoria Histórica entre los años 1985 al 2012 se registraron alrededor de 5.712.506 personas víctimas del desplazamiento forzoso como consecuencia del conflicto armado en Colombia.

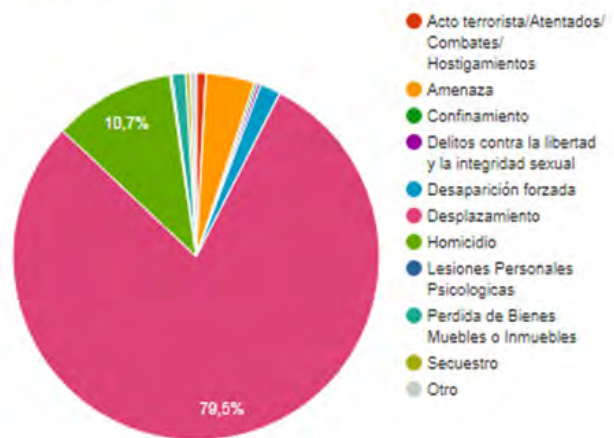


Así mismo, de acuerdo con cifras de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas el número de personas víctimas del desplazamiento forzoso en Colombia entre los años 1985 hasta lo corrido del año 2019 ascendió a las 7.489.141, siendo el hecho más recurrente de las diferentes problemática que tiene el conflicto armado colombiano con un 79.5% por encima de los homicidios que datan un porcentaje del 10.7%.

Desagregado por hecho

HECHO	PERSONAS
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	10.448
Acto terrorista/Atentados/Combates/ Hostigamientos	81.981
Amenaza	406.971
Confinamiento	23.957
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	27.730
Desaparición forzada	172.046
Desplazamiento	7.489.141

Total Nacional



Como respuesta a las problemáticas del conflicto armado en Colombia, mediante la expedición de la Ley 1448 de 2011 “ por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones ”, se hace por parte del Gobierno nacional un intento por reconocer a las víctimas del conflicto armado con el propósito de establecer garantías sociales y económicas, tanto individuales como colectivas, para hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, de modo que se cumpla con la materialización de sus derechos constitucionales.

En el marco del reconocimiento de las personas víctimas del conflicto armado, la Ley 1448 de 2011 las define como: “...aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al

² https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/conflicto_en_colombia_antecedentes_historicos_y_actores

³ [https://www.jep.gov.co/SaladePrensa/Documents/La%20verdad%20de%20la%20mujeres%20\(Tomo%202\)%20\(1\).pdf](https://www.jep.gov.co/SaladePrensa/Documents/La%20verdad%20de%20la%20mujeres%20(Tomo%202)%20(1).pdf)

Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”.

No obstante, es de señalar que la población víctima del conflicto armado se encuentra en un estado de pobreza extrema y en condiciones de vulnerabilidad. De acuerdo con ello la Universidad de Manizales en un estudio efectuado en el 2014 sobre “la Educación Superior en los jóvenes víctimas del conflicto armado”⁴ indica claramente sobre la problemática que poseen los jóvenes víctimas del conflicto armado para acceder a la educación superior e incluso para perdurar en ella, al respecto menciona que en materia de educación superior en Colombia, la escasa oferta dirigida a las víctimas del conflicto armado se concentra en educación para el trabajo a través del Servicio Nacional para el Aprendizaje (SENA), que busca incorporar población joven a programas técnicos profesionales y tecnológicos, alejados de la educación superior o universitaria en sentido estricto.

En esto reside la importancia social del SENA, al ser una de las pocas instituciones que brinda la oportunidad de formar y capacitar la población de más bajos ingresos, excluida de la educación post secundaria o superior, ya sea por la ausencia de oferta pública, por altos costos de la oferta privada, o por la alta selectividad de capital escolar y cultural que necesariamente requiere la educación superior.

El Ministerio de Educación Nacional (MEN), a través de la subdirección de apoyo a la gestión de las IES en el 2012, empezó hablando de lineamientos de política de educación superior inclusiva, para la atención y apoyo a población con necesidades diversas estableciendo que: *“El enfoque de atención a la diversidad en el contexto de la educación superior colombiana enfatiza una educación para todos con igualdad de oportunidades, que permita adquirir conocimientos, desarrollar competencias y valores necesarios para vivir, convivir, ser productivos y seguir aprendiendo a lo largo de la vida, independientemente de su procedencia, situación social, económica o cultural”* (MEN 2012). Los lineamientos se formularon pensando en poblaciones étnicas, poblaciones con necesidades educativas especiales, población víctima y afectada por la violencia y habitantes de frontera.

2. Conveniencia del proyecto de ley

El presente proyecto de ley pretende ser un instrumento para que una vez se logre acceder a la educación superior las Víctimas del Conflicto Armado puedan permanecer y lograr graduarse a través de apoyos otorgados dentro de la responsabilidad social que le asiste a las IES públicas y privadas.

Es por ello que si bien el Estado colombiano ha realizado numerosos esfuerzos por beneficiar a la

población víctima del conflicto armado mediante la implementación de diversas estrategias y programas de reconocimiento y ayuda a la población VCA, resaltamos una de estas medidas y que ha resultado ser muy popular y es el de otorgar créditos para la financiación de los estudios de educación superior; programas crediticios que resultan a veces lesivos, ya que en la mayoría de ocasiones endeudan al estudiantado y ponen en riesgo su estabilidad en la educación superior; esto, en el mejor de los casos cuando logran acceder a los créditos que exigen una cantidad de requisitos difíciles de cumplir.

En este orden de ideas se hace necesario la implementación de una política pública en la que se analicen los lineamientos de política educativa inclusiva, específicamente para población víctima del conflicto armado, y se identifiquen estrategias para combatir las barreras en temas de acceso, permanencia, graduación y pertinencia en educación superior, por lo cual con la presentación de este proyecto de ley se pretende brindar a las Instituciones de Educación Superior en el marco de su autonomía, las herramientas necesarias para establecer un modelo de gestión cuyo fin sea el de promover la permanencia y graduación estudiantil de la población víctima del conflicto armado en Colombia.

Para contrarrestar las limitaciones de las Víctimas del Conflicto Armado es necesario que el Estado emprenda acciones y estrategias que faciliten no solo el ingreso de las víctimas del conflicto armado sino el de asumir un compromiso de corresponsabilidad interinstitucional con los actores de la Educación en el país, y en este sentido el presente proyecto de ley busca que no solo el Estado sino las instituciones de educación superior sean públicas o privadas se involucren de manera más directa en la realización de la posibilidad de permitir a esta población de especial protección constitucional, permanecer y obtener su título, resarcido y mitigando las circunstancias por las que han atravesado, sin menoscabar la autonomía universitaria de la que gozan.

El ingreso a la educación superior es una carrera de obstáculos y uno de esos impedimentos es que los jóvenes víctimas del conflicto se sienten en situación de desventaja escolar en relación con otro tipo de población. Razón por la que consideramos que además de crear políticas para el ingreso de los jóvenes a la universidad, se debe complementar con temas de permanencia, de nivelación, evitando que los jóvenes logren ingresar a la universidad atravesen por dificultades académicas, y deserten de sus carreras.

Si bien es cierto que la legislación y los fallos judiciales han ordenado al Gobierno colombiano demostrar avances en el goce efectivo del derecho a la educación de la población víctima del conflicto armado y, a pesar de existir programas que adelanta el Ministerio de Educación a través de líneas de crédito preferentes y flexibles para esta población a través del Icetex, actualmente esta población padece un problema que afecta a la comunidad estudiantil y no solo se presenta en Colombia sino en Latinoamérica como es la deserción.

⁴ http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/6789/2052/Rodriguez_Castillo_Luis_David.pdf?sequence=1

En el mes de noviembre de 2018 se dio a conocer un nuevo informe del Banco Mundial denominado ‘*Momento decisivo: La educación superior en América Latina y el Caribe*’ en el que se expone la grave problemática de deserción escolar así: El número de estudiantes de programas de educación superior casi se duplicó en América Latina y el Caribe durante los últimos 10 años.

Hoy existen más de 20 millones de estudiantes que asisten a las más de 10.000 instituciones, las cuales ofrecen más de 60.000 programas de formación, según los hallazgos⁵.

Pese al incremento del ingreso a la educación superior en Latinoamérica, tan solo la mitad de los matriculados logra graduarse. De hecho, en Colombia esta cifra asciende a 37%.

Según el informe del Banco Mundial, Colombia es el segundo país en América Latina con mayor tasa de deserción universitaria. En el país, la cobertura de educación superior ronda el 52 % de jóvenes entre 17 y 24 años. Se estima que el 42% de los que ingresan a planteles educativos termina desertando en los primeros años.

El problema es tan delicado que en Colombia el Ministerio de Educación montó un sistema de monitoreo semestral, como parte de la estrategia contra la deserción. La tasa semestral, en promedio, está entre el 12 y 13 %, unas cifras sin duda alarmantes.

Lo que preocupa es que se calcula que solo el 50% de los estudiantes que inician sus estudios superiores llegan a terminar y se gradúan.

“*Hemos visto una gran expansión en el número de instituciones de educación superior y en la tasa de inscripción, especialmente entre alumnos de bajos recursos*”, dijo la autora principal del informe, *María Marta Ferreyra*. No obstante, “*los resultados están por debajo de su potencial, apenas la mitad de los estudiantes que ingresan a la educación superior obtiene su título entre los 25 y 29 años de edad, ya sea porque continúan estudiando o porque abandonaron los estudios*”.

De acuerdo con la entidad, dentro de las causas de la elevada tasa de abandono se encuentra: “la falta de preparación académica (debido, en parte, a la educación de baja calidad que reciben en la escuela secundaria); la falta de medios económicos entre alumnos de escasos recursos; la larga duración de algunos de los programas y la falta de flexibilidad para cambiar de carrera”. (Subrayado fuera de texto).

En el caso colombiano el Ministerio de Educación en el año 2017 publicó el documento “Índice de Inclusión para Educación Superior (INES)” y mencionó que, en el caso de la deserción en educación superior, esta proporción se ve reflejada en los estudiantes que inician sus estudios universitarios, técnicos profesionales o tecnológicos

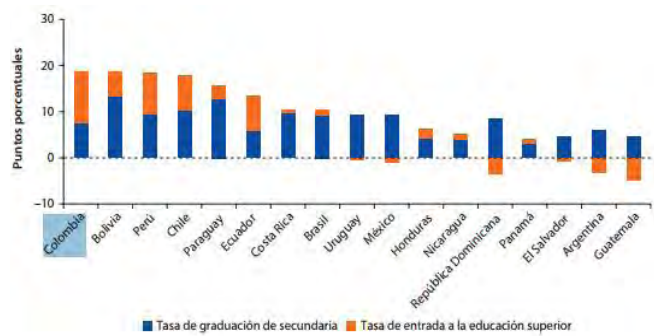
entre los 15 y 18 años de edad sin una orientación adecuada.

Por otra parte, desde una mirada general al contexto colombiano, puede establecerse que las brechas de acceso y permanencia en el sistema educativo entre las regiones obedecen, entre otros aspectos, a las diferentes condiciones socioeconómicas y a la situación de conflicto armado, que han generado niveles de desarrollo desigual.

Un ejemplo de dicho factor es la concentración de pobreza en las zonas rurales, en las cuales habita el 30,3% de la población del país, y donde el 75% de la población vive con menos de un salario mínimo. En las zonas urbanas el panorama es diferente, pues el 26,9% de su población es pobre si se toma como factor determinante el ingreso mensual (cifras del 2013) de la población del país habita en condiciones de pobreza.

El aumento en las tasas de entrada a la universidad explica la mayor parte del crecimiento justamente en los países donde este fue mayor, **como Chile, Colombia, Ecuador y Perú.**

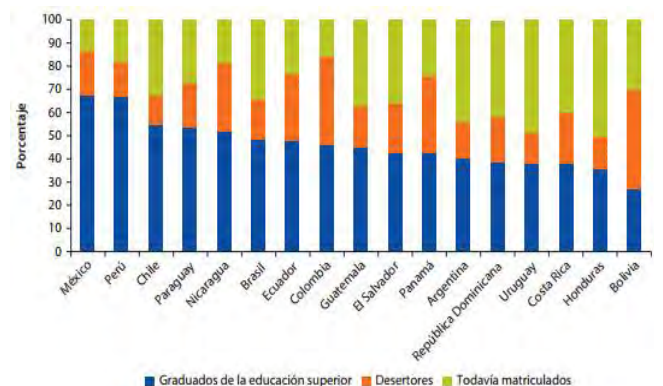
Tasa de acceso y graduación de estudiantes en Latinoamérica⁶



En el país, alrededor del 37% de los estudiantes que comienzan un programa universitario abandonan el sistema de educación superior.

Además, alrededor del 36% de los estudiantes que desertan en Colombia lo hacen al final del primer año, mientras que en Estados Unidos este porcentaje es del 15%. Pese a la cantidad de los estudiantes que abandonan al comienzo de los estudios universitarios, casi el 30% de los que abandonan el sistema lo hacen después de cuatro años.

Situación estudiantil en la educación superior en Latinoamérica⁷



⁵ <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2017/05/17/graduating-only-half-of-latin-american-students-manage-to-do-so>

⁶ Fuente Banco Mundial.

⁷ Fuente Banco Mundial.

Otro resultado que preocupa en la región, hace referencia a que el tiempo que tardan los estudiantes de América Latina en completar una carrera profesional es en promedio un 36% más que en el resto del mundo.

“Esto implica que los estudiantes pasan más años como tales y, por ende, durante sus años facultativos ganan salarios acordes a su nivel secundario”, afirma el Banco.

Además, el tiempo excesivo también tiene un costado grande: los estudiantes muchas veces necesitan salir a trabajar para completar sus estudios, pero al mismo tiempo terminan abandonándolos por las responsabilidades laborales.

El informe del Banco Mundial también muestra que la educación superior en Colombia es una de las más costosas en América Latina, después de México y Chile. Ante el difícil acceso a las matrículas, el Icetex surgió, hace unos años, como la alternativa para estudiar. Por las tasas de interés altas que cobra, los estudiantes también le piden al Gobierno que sus créditos sean condonables y que ese dinero se entregue a las universidades públicas.

Por otra parte, es importante señalar que en cuestionario efectuado recientemente agosto de 2018 al Ministerio de Educación por la Cámara de Representantes sobre el balance de entrega del Gobierno saliente en relación con las estrategias de fomento por el fenómeno de deserción de la población señaló lo siguiente:

- Para 2017 el país alcanzó una tasa de cobertura en educación superior de 52,8%, lo que supone un crecimiento de más de 15 puntos porcentuales frente al año 2010 (37,1%). Si bien, en términos de cobertura nos encontramos en el promedio de América Latina y el Caribe, aún estamos por debajo de países como Chile que registra una tasa del 74%, Argentina 76% y del promedio alcanzado por los países de la OCDE que está cercano al 72%.
- Se realizaron los lineamientos de educación inclusiva de 2013, con los cuales se buscó incentivar a las IES en la definición de acciones y estrategias para el fortalecimiento del enfoque diferencial en el acceso, permanencia, y graduación que mantengan las condiciones de calidad de las IES en el país, de otra parte, en relación con las estrategias que fomentan el acceso, permanencia, y graduación, el Ministerio de Educación Nacional en el año 2017 publicó el índice de Inclusión para Educación Superior (INES) como complemento a la política de educación inclusiva como un importante instrumento para afrontar el reto de un sistema de educación superior inclusivo *Sobre Deserción se le cuestionó al Ministerio “¿Qué medidas puntuales piensa tomar el Ministerio para la disminución de la deserción?”*

- Para el Ministerio de Educación Nacional, es de vital importancia generar herramientas y espacios de participación que fomenten el fortalecimiento de la capacidad institucional de las IES en los procesos de permanencia estudiantil y graduación, por ello, desde el año 2015 produjo la “*Guía para la implementación del modelo de gestión de Permanencia y Graduación estudiantil en Instituciones de Educación Superior*”, la cual fue concebida como un instrumento de gestión institucional de educación superior.

En razón a lo anterior, el MEN en el primer semestre de 2018 llevó a cabo 5 encuentros denominados “Mesas regionales de Permanencia en Educación Superior”, en (Bucaramanga, Santander; Cali, Valle del Cauca; Cartagena, Bolívar; Medellín, Antioquia y Bogotá D. C.) donde se contó con la participación de representantes de las IES tanto de sedes principales como de seccionales, específicamente de quienes lideran el tema de permanencia estudiantil y de bienestar universitario de cada institución.

Los objetivos propuestos para el desarrollo de las mesas fueron los siguientes:

1. Propiciar un espacio de participación que fomente el fortalecimiento de la capacidad institucional de las IES en los procesos de permanencia estudiantil y graduación.
2. Socializar estrategia para transferencia de conocimientos, experiencia, instrumentos, metodologías, y recursos entre instituciones de educación superior en el tema de permanencia.
3. Reconciliar sugerencias de las IES para mejorar y complementar la guía de permanencia.
4. Promover que cada IES realice la autoevaluación según la guía de permanencia y su registro en el SINES (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior).

En cumplimiento del artículo 51 de la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras, el Ministerio de Educación Nacional constituyó el Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado en Colombia como medida de Asistencia, Atención y Reparación Integral, adoptada conjuntamente con el Icetex y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

El Fondo Financia mediante crédito educativo condonable un (1) programa académico en educación superior por beneficiario en los niveles técnico profesional, tecnológico o universitario a partir de cualquier semestre o año y por el tiempo de duración del programa académico según el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SINES). El fondo financia programas únicamente en Colombia y pregrado.

Cada crédito condonable que se otorgue en el marco de este fondo cubre los rubros de Matrícula Ordinaria, hasta por cinco (11) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) por periodo académico que se gira directamente a la Institución de Educación Superior; Sosténimiento cubre uno punto cinco (1.5) smlmv por semestre, valor que se girará directamente al beneficiario del fondo; y permanencia, rubro que es girado Recurso de Permanencia por valor de un (1) smmlv por semestre dirigido a las instituciones de Educación Superior que desarrollen programas diferenciales y preferenciales con enfoque de reparación integral y que presenten al Ministerio de Educación Nacional los informes semestrales de permanencia.

Sin embargo, los recursos del fondo terminan siendo pocos para la cantidad de estudiantes que aspiran a este tipo de beneficios y finalmente son créditos para población que cumple los requisitos pero que no alcanza los puntajes de corte establecidos para ser adjudicatarios del mismo, debido al mínimo de recursos existentes para ampliar la cobertura del Fondo.

Por lo enunciado, el proyecto de ley que se presenta es armónico con los propósitos de la ODEC y con las propuestas que se formularon en las mesas regionales sobre la permanencia y graduación de los estudiantes más vulnerables, es este caso de las víctimas del conflicto armado, siendo necesario crear un modelo propio de gestión de permanencia y graduación estudiantil que garantice el derecho y la permanencia en la educación de esta población que ha sufrido las consecuencias de una violencia generada por años en el país.

El documento “Índice de Inclusión para Educación Superior (INES)” del Ministerio de Educación establece como uno de los factores el Bienestar institucional y como indicador los programas de bienestar universitario y la permanencia estudiantil. Entendiendo los conceptos de estas figuras así:

- Programas de Bienestar Universitario: Los programas que promueven, por medio de acciones concretas, la participación de los estudiantes y su adaptación a la vida universitaria, teniendo en cuenta sus particularidades.
- Permanencia Estudiantil: La IES identifica como parte del bienestar universitario los factores asociados a la deserción de sus estudiantes, y es necesario diseñar programas que favorecen la permanencia de acuerdo con sus particularidades.

Es importante que la IES cuente con mecanismos de seguimiento académico de los estudiantes en especial a la población víctima del conflicto armado con el fin de identificar los riesgos asociados a la deserción, que se diseñen estrategias de nivelación académica de los estudiantes teniendo en cuenta sus particularidades sociales, económicas, políticas, culturales, lingüísticas, físicas y geográficas y

adicionalmente que las IES adelanten estrategias de orientación socioocupacional con los estudiantes.

Para efectos de la educación inclusiva se debe examinar el bienestar universitario, tal y como lo define el artículo 117 de la Ley 30 de 1992:

Este conjunto de actividades puede ser definido en términos de calidad de vida, formación integral y comunidad educativa. La primera hace referencia a la satisfacción de necesidades, la cual se relacionó en su momento con las carencias básicas de los estudiantes en las IES públicas en temas de “salud y nutrición, deporte y recreación, cultura, y promoción socioeconómica”. La segunda está relacionada con el desarrollo humano, que incluye la realización de las “múltiples potencialidades” del ser y trasciende la visión unidimensional según la cual la prioridad de la educación superior, es la formación profesional. La tercera tiene que ver con la idea según la cual una IES “no podrá alcanzar sus objetivos, en particular el de la formación integral, mientras no logre fortalecer el sentido y los valores propios de la comunidad entre sus miembros”. Esta visión de conjunto en términos de educación inclusiva tiene dos implicaciones: primero, superar el paradigma que adjudica la responsabilidad de la implementación del enfoque de educación inclusiva exclusivamente al área de bienestar universitario.

Por lo expuesto, el presente proyecto de ley busca articular dentro del factor de bienestar universitario una estrategia que fortalezca la permanencia de los estudiantes víctimas del conflicto armado a través de la destinación de recursos de funcionamiento destinados no solo al programa de bienestar sino a la implementación de un modelo de gestión que permita reducir las barreras económicas, generando apoyos en los factores más determinantes que inciden en la deserción como es la falta de alimentación, las precarias condiciones de alojamiento, el transporte, entre otras actividades que servirán de sustento emocional para esta población.

En Colombia ya se han dado ejemplos de universidades privadas que buscan disminuir la deserción escolar y para ello se trae a colación la Universidad de El Bosque, una de las instituciones que ha logrado reducir su índice de deserción. Desde hace un tiempo viene trabajando en un modelo estudiantil que combina el ingreso y la adaptación a la etapa universitaria, con el acompañamiento académico, durante la carrera. Además, tiene un componente para la vida laboral, en el cual les hacen un acompañamiento para brindarles herramientas de apoyo.

Otros planteles privados y públicos han implementado diversas tácticas, como el subsidio de transporte o alimentación, el acompañamiento psicosocial, y el apoyo con cursos adicionales o tutorías. A pesar de las soluciones que se han establecido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala que la crisis de la educación no va a cesar hasta que no

se piense en un sistema integral desde la primera infancia hasta la educación superior.

Esta organización concluye que se debe entender que el sistema escolar es continuo y que la financiación debe corresponder a las necesidades en todos los niveles. De no ser así, el presupuesto que se le invierta a la educación superior va a perpetuar el problema de deserción. Esto se debe a que, en la actualidad, la mayoría de universidades se ven en la obligación de hacer cursos de nivelación con los estudiantes por falencias en conocimientos que, se supondría, debieron adquirir en el colegio.

El presupuesto por concepto de bienestar social de las IES privadas y públicas permite generar el desarrollo de actividades que fortalezcan la permanencia y eviten la deserción de los jóvenes víctima del conflicto armado, en el marco de su bienestar universitario.

De acuerdo a un estudio realizado en el año 2013 por la Universidad Nueva Granada sobre el Comportamiento Presupuestal en Universidades Públicas y Privadas en Colombia señala que “*en general la estructura financiera de las universidades privadas está dada porque el 87% de los recursos totales son generados por el desarrollo de su objeto social, 70% equivale a matrículas y el 17% restante a venta de servicios, investigación y educación continua, el 13% del total de los ingresos está distribuido en 6% rendimientos financieros y /5 otros ingresos como créditos. El 77% de los gastos de las instituciones privadas corresponde a funcionamiento, 17 inversiones en dotación, investigación, adecuación de planta física, 2% para bienestar universitario y 4% a programas de expansión o internacionalización*”.

A continuación, se dan a conocer algunos ejemplos de los presupuestos que contemplan la IES para atender el programa de bienestar universitario, en donde se observa que es posible atender el modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la población víctima del conflicto armado dirigido a estudiantes activos de las IES.

- **Universidad Militar**

El comportamiento presupuestario del año 2010 a 2013 y 2016 para la ejecución del plan de acción de bienestar universitario fue así:

AÑO	TOTAL RECURSOS BIENESTAR SOCIAL
2010	2.300.000.000
2011	2.650.000.000
2012	3.113.000.000
2013	3.325.000.000
2016	5.170.000.000

- **Universidad Nacional de Colombia**

Para el año 2016 el presupuesto ejecutado para realizar acciones que contribuyen con el Bienestar de la comunidad universitaria, fue de \$82.583 millones en 2016, que correspondió al 12% del presupuesto de funcionamiento ejecutado por la Universidad Nacional para dicho año (\$662.299 millones).

Presupuesto en Acciones Bienestar Universitario

Acciones de las Direcciones de Bienestar Universitario de los Niveles Nacional, Sede y Facultad			
Tipo	Descripción	Presupuesto Ejecutado	Porcentaje ejecución
Áreas del Sistema de Bienestar Universitario Nivel Nacional y Sede	Actividades de las áreas de Cultura, Actividad Física y Deporte, Salud, Acompañamiento Integral, Gestión y Fomento Socioeconómico, administración oficinas de Bienestar	\$ 8.202.338.841	10%
Apoyos Estudiantiles	Apoyos entregados en especie o en dinero a los estudiantes, como apoyo económico, apoyo alimentario, promotor de convivencia, entre otros.	\$ 8.252.238.610	10%
Bienestar docente y administrativo	Acciones de Bienestar dirigidas al personal docente y administrativo.	\$ 5.238.069.316	7%
Programas Especiales	Actividades del IPARM, Jardín y Capellanía Sede Bogotá, Escuela Sede Medellín, Programa de Egresados	\$ 1.126.435.282	1%
Direcciones de Bienestar Universitario Facultades Sede Bogotá	Actividades de bienestar en las 11 Facultades de la Sede Bogotá	\$ 3.175.042.945	4%
Subtotal		\$ 25.994.124.994	
Otras acciones de Bienestar Universitario			
Tipo	Descripción	Presupuesto Ejecutado	Porcentaje ejecución
Acciones para estudiantes	Descuentos, estímulos, becas y exenciones sobre costos de matrícula.	\$ 50.922.716.947	64%
Acciones de orden académico	Becas AC070/09 CA y AC117/16 CA, monitores de pregrado y de posgrado, becarios.	\$ 5.667.092.912	4%
Subtotal		\$ 56.589.809.859	
TOTAL		\$ 82.583.934.853	100%

Con respecto a 2015, se presentó un incremento del presupuesto ejecutado en acciones de bienestar, que obedeció al incremento en los descuentos, estímulos, becas y exenciones sobre costos de matrícula del pregrado y posgrado.

Cabe anotar, que el presupuesto ejecutado por las Direcciones de Bienestar Universitario del nivel Nacional, Sede y las Facultades de la Sede Bogotá, corresponde a un 4% del presupuesto de funcionamiento de la Universidad para la vigencia 2016.

La propuesta que se presenta con el proyecto de ley dispone que del 2% del recurso de funcionamiento que se destina a Bienestar Universitario entre el 0.3% y hasta el 0.5% se atienda el modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la población víctima del conflicto armado y el restante porcentaje para atender adecuadamente su propio bienestar universitario.

V. RAZONES JURÍDICAS

En el artículo 67 de la Constitución política, en el cual se reconoce la educación como un derecho de toda persona, dispone que este es “(…) *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. A su vez, el último inciso de este mismo artículo proscribire que “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*”.

Por su parte, en la legislación colombiana encontramos que a través de la Ley 387 de 1997, se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia; aquí el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación

departamentales, municipales y distritales, adoptan programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser de educación básicas y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia.

Así mismo la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, en su artículo 51 contempla medidas en materia de educación superior, para que las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades de naturaleza pública, en el marco de su autonomía, establezcan los procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten que las víctimas puedan acceder a sus programas académicos ofrecidos por estas instituciones, especialmente mujeres cabeza de familia y adolescentes y población en condición de discapacidad. Aunado a ello, dispone que el Ministerio de Educación Nacional incluirá a las víctimas de que trata la presente ley, dentro de las estrategias de atención a la población diversa y adelantará las gestiones para que sean incluidas dentro de las líneas especiales de crédito y subsidios del Icetex.

El artículo 95 de la ley 1448 de 2011, consagra una protección para las víctimas del conflicto armado en el que contempla que “el Ministerio de Educación Nacional promoverá a las instituciones de educación superior para que establezcan procesos de selección, admisión y de matrícula, así como incentivos que permitan a las víctimas acceder a su oferta académica”.

Por último y no menos relevante la Ley 30 de 1992: por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior, en el que en su artículo 117 dispone que las instituciones de Educación Superior deben adelantar programas de bienestar entendidos como el conjunto de actividades que se orientan al desarrollo físico, psicoafectivo, espiritual y social de los estudiantes, docentes y personal administrativo.

Jurisprudencia

De acuerdo con los pronunciamientos del alto tribunal constitucional, en materia de educación la Sentencia T-625 de 2013, dispuso:

“Aunque el carácter fundamental del derecho al acceso integral y efectivo de la educación no se encuentra consagrado de forma expresa en la Carta Política, se deduce que persigue la realización de la persona y el goce efectivo de su bienestar social. Paralelamente, la jurisprudencia constitucional ha salvaguardado la aplicación de este derecho exhaustivamente y de este modo le ha otorgado su carácter sustancial y fundamental en la sociedad. En

otros términos, el ámbito del derecho a la educación sobrepasa de ser un servicio público, pues es un derecho fundamental que guarda una íntima relación con otros derechos de stirpe sustancial, los cuales representan la posibilidad de todas las personas de elegir y acceder al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a las demás disciplinas, para la explotación de estas en la realización de sus planes de vida.

Los establecimientos educativos tienen el deber de ofrecer una educación integral, que comprenda no solo el acceso sino la implementación de procesos didácticos y pedagógicos, que aseguren un acompañamiento individual del estudiante, acorde con la situación especial que presente frente a la sociedad. (Subrayado fuera del texto).

Es así como se puede concluir que los planteles educativos deben garantizar de forma continua e ininterrumpida los derechos de los estudiantes de recibir acompañamiento extendiendo de los docentes para la superación de sus debilidades, continúa señalando la Sentencia T-625 de 2013:

(...) Las instituciones educativas se encuentran en la obligación de ofrecer una educación integral. Por ende, debe comprender programas educativos para las personas y grupos cuyo comportamiento exige procesos educativos integrales que le permitan su reincorporación a la sociedad. Esta requiere la implementación de métodos didácticos, contenidos y procesos pedagógicos acorde con la situación de los educandos.

Así mismo, la Sentencia T-698 de 2010 M.P. doctor Juan Carlos Henao Pérez, dispuso:

“La efectividad del derecho fundamental a la educación exige que se tenga acceso a un establecimiento que la brinde y que, una vez superada esa etapa inicial, se garantice la permanencia del educando en el sistema educativo. El núcleo esencial del derecho a la educación está comprendido por la potestad de sus titulares de reclamar el acceso al sistema educativo o a uno que permita una adecuada formación, así como de permanecer en el mismo. Corresponde entonces al Estado garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los estudiantes las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

Ahora bien, respecto de los pronunciamientos del alto tribunal en relación con la población desplazada por la violencia y víctima del conflicto armado, en Sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional resaltó que respecto de la población desplazada por la violencia existía un “estado de cosas inconstitucional” pues era tal la magnitud de la violación de los derechos humanos de dicha población, que ya más que tratarse de una demanda contra una o varias entidades del Estado, se trataba de un problema estructural, derivado de graves falencias en la actuación de un conjunto amplio de instituciones que forman parte de lo que la ley

llamó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD).

Respecto de la autonomía universitaria en Sentencia C-337/96 el alto tribunal dispuso:

“Con fundamento en lo dispuesto en los preceptos superiores que regulan el derecho a la educación y la autonomía universitaria (artículos 68 y 69 CP.), se infiere que este no es absoluto, pues 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”.

Así pues, resulta claro que, de una parte, al legislador le corresponde organizar y desarrollar lo relacionado con el servicio público de educación superior, y de la otra, que las instituciones de educación superior gozan de una autonomía relativa en materia académica, administrativa y económica”.

Así mismo, la Corte Constitucional en sentencia número T-515 de 1995. M. P., doctor Alejandro Martínez Caballero, expresó al respecto que:

“El sentido de la autonomía universitaria no es otro que brindar a las universidades la discrecionalidad necesaria para desarrollar el contenido académico de acuerdo con las múltiples capacidades creativas de aquellas, con el límite que encuentra dicha autonomía en el orden público, el interés general y el bien común. La autonomía es, pues, connatural a la institución universitaria; pero siempre debe estar regida por criterios de racionalidad, que impiden que la universidad se desligue del orden social justo”.

La propuesta del presente proyecto de ley es acorde con la autonomía universitaria en consideración a que la jurisprudencia y el mismo ordenamiento legal ha promulgado diferentes lineamientos normativos en procura de amparar a las víctimas del conflicto armado interno. Es por eso que con el impacto que genera la grave violación de los derechos humanos, se profieren decisiones o mandatos que logren proteger el derecho a la educación de estas víctimas, tan es así, que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 22 de abril de 200855 ordenó al Ministerio de Educación Nacional establecer mecanismos que garanticen a la población desplazada, el acceso, la permanencia y culminación de estudios en la educación superior, como becas, exención de derechos pecuniarios, así mismo recomendó, a las instituciones de educación superior estudiar la posibilidad de brindar cursos preuniversitarios que les permita elaborar un proyecto de vida desde lo académico.

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes dar segundo debate, al Proyecto de ley número 372 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la permanencia y graduación*

estudiantil en instituciones de educación superior, de la población víctima del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes,

De los Honorables Representantes,

H.R. Aquileo Medina Arteaga
Coordinador Ponente

H.R. Rodrigo Rojas Lara
Ponente

H.R. Mónica Valencia Montaña
Ponente

H.R. Esteban Quintero
Ponente

H.R. Emérito Montes
Ponente

H.R. María José Pizarro
Ponente

H.R. León Fredy Muñoz
Ponente

VII. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 372 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior, de la población víctima del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto brindar a las Instituciones de Educación Superior en el marco de su autonomía, las herramientas necesarias para establecer un modelo de gestión cuyo fin sea el de promover la permanencia y graduación estudiantil de la población víctima del conflicto armado en Colombia.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 118 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 118. Cada institución de Educación Superior destinará por lo menos el dos por ciento (2%) de su presupuesto de funcionamiento así:

Entre el 0.3% por ciento y el 0.5% por ciento para atender el modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la población víctima del conflicto armado, y el porcentaje restante para atender adecuadamente su propio bienestar universitario.

Artículo 3°. *Destinación de recursos.* Los recursos destinados para atender el modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la población víctima del conflicto armado, se invertirán conforme a los programas de bienestar,

permanencia y/o retención estudiantil y se podrán priorizar en estrategias como:

- Apoyo nutricional.
- Apoyo para alojamiento.
- Apoyo de transporte.
- Apoyo para la compra de elementos o materiales de estudio.
- Pago de derecho de grado.
- Apoyo económico para cursos de nivelación.
- Apoyo para salidas pedagógicas.
- Asistencia psicológica.
- Pago de opciones de grado.
- Pago de preparatorios y judicaturas.
- Pago de segunda lengua.
- Movilidad internacional.
- Fomento de programas de primer empleo.
- Desarrollo de competencias blandas.

Artículo 4°. *Población Beneficiaria.* El modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la población víctima del conflicto armado en educación superior, estará dirigido a los estudiantes activos de las Instituciones de Educación Superior que estén incluidos en el Registro Único de Víctimas o que sean reconocidos como tal en las Sentencias de Restitución de Tierras, Justicia y Paz o Jurisdicción Especial de Paz.

Artículo 5°. El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, anualmente llevarán un registro del número de estudiantes víctimas del conflicto armado que han accedido a las estrategias de permanencia, en el que se relacione los datos de deserción y graduación de los mismos, a fin de establecer un diagnóstico de la situación real de la población VCA y el plan de acción a seguir para su permanencia y graduación.

Artículo 6°. El Ministerio de Educación Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para reglamentar el marco general del modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la población víctima del conflicto armado y ejercerá la inspección y vigilancia a que haya lugar para garantizar la implementación del mismo.

Artículo 7°. El marco general para la formulación del modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la población víctima del conflicto armado deberá contener como mínimo:

1. Objetivo y componentes del modelo.
2. Principios orientadores del modelo.
3. Condiciones básicas para la implementación del modelo.
4. Ruta de implementación del modelo.
5. Herramientas para el posicionamiento y formalización.

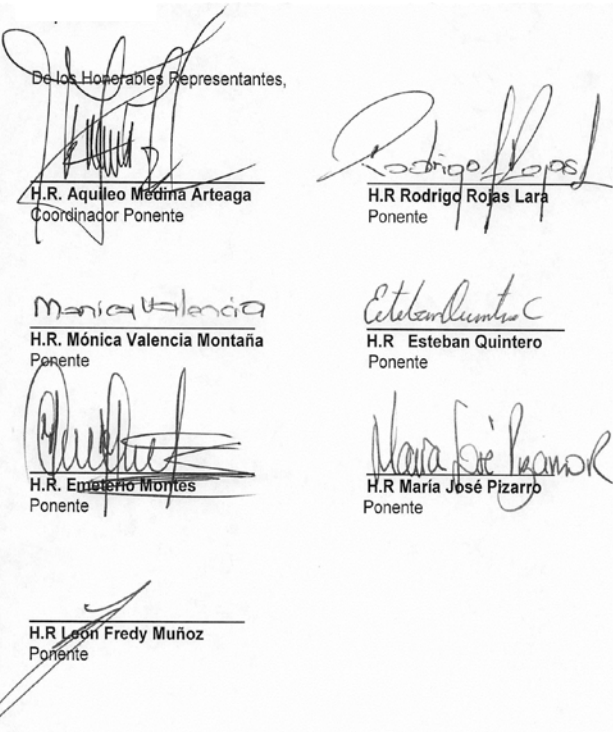
6. Cultura de la información.
7. Mejoramiento de la calidad académica.
8. Trabajo conjunto con Instituciones de Educación Media.
9. Programas de apoyo estudiantil que contengan como mínimo los ítems enunciados en el artículo 3° de esta ley.
10. Compromisos del núcleo familiar.
11. Gestión de recursos.
12. Trabajo colaborativo.
13. Planes, estrategias y/o programas de convivencia y construcción de valores que permitan mitigar el riesgo a factores generadores de violencia y deserción estudiantil.

Artículo 8°. En el marco de su autonomía las Instituciones de Educación Superior deberán implementar el modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la población víctima del conflicto armado en Colombia, dentro de su Plan Institucional.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

De los Honorables Representantes,



H.R. Aquileo Medina Arteaga
Coordinador Ponente

H.R. Rodrigo Rojas Lara
Ponente

H.R. Mónica Valencia Montaña
Ponente

H.R. Esteban Quintero
Ponente

H.R. Emeterio Montes
Ponente

H.R. María José Pizarro
Ponente

H.R. León Freddy Muñoz
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO
DEBATE

Bogotá, D.C., 14 de agosto de 2019

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 372 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se*

establecen mecanismos institucionales eficientes para la permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior; de la población víctima del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.

La ponencia fue firmada por los honorables Representantes *Aquileo Medina A.* (coordinador ponente), *Rodrigo Rojas Lara*, *Mónica Valencia Montaña*, *Esteban Quintero*, *Emeterio Montes*, *María José Pizarro*, *León Fredy Muñoz*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 371 / del 14 de agosto 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 DIECISIETE (17) DE JUNIO DE 2019, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 372 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior; de la población víctima del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto brindar a las Instituciones de Educación Superior en el marco de su autonomía, las herramientas necesarias para establecer un modelo de gestión cuyo fin sea el de promover la permanencia y graduación estudiantil de la población víctima del conflicto armado en Colombia.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 118 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 118. Cada institución de Educación Superior destinará por lo menos el dos por ciento (2%) de su presupuesto de funcionamiento así:

Entre el 0.3% por ciento y el 0.5% por ciento para atender el modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la población víctima del conflicto armado, y el porcentaje restante para atender adecuadamente su propio bienestar universitario.

Artículo 3°. *Destinación de recursos.* Los recursos destinados para atender el modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil

para la población víctima del conflicto armado, se invertirán conforme a los programas de bienestar, permanencia y/o retención estudiantil y se podrán priorizar en estrategias como:

- Apoyo nutricional.
- Apoyo para alojamiento.
- Apoyo de transporte.
- Apoyo para la compra de elementos o materiales de estudio.
- Pago de derecho de grado.
- Apoyo económico para cursos de nivelación.
- Apoyo para salidas pedagógicas.
- Asistencia psicológica.
- Pago de opciones de grado.
- Pago de preparatorios y judicaturas.
- Pago de segunda lengua.
- Movilidad internacional.
- Fomento de programas de primer empleo.
- Desarrollo de competencias blandas.

Artículo 4°. *Población Beneficiaria.* El modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la población víctima del conflicto armado en educación superior, estará dirigido a los estudiantes activos de las Instituciones de Educación Superior que estén incluidos en el Registro Único de Víctimas o que sean reconocidos como tal en las Sentencias de Restitución de Tierras, Justicia y Paz o Jurisdicción Especial de Paz.

Artículo 5°. El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, anualmente llevarán un registro del número de estudiantes víctimas del conflicto armado que han accedido a las estrategias de permanencia, en el que se relacionen los datos de deserción y graduación de los mismos, a fin de establecer un diagnóstico de la situación real de la población VCA y el plan de acción a seguir para su permanencia y graduación.

Artículo 6°. El Ministerio de Educación Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para reglamentar el marco general del modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la población víctima del conflicto armado y ejercerá la inspección y vigilancia a que haya lugar para garantizar la implementación del mismo.

Artículo 7°. El marco general para la formulación del modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la población víctima del conflicto armado deberá contener como mínimo:

1. Objetivo y componentes del modelo.
2. Principios orientadores del modelo.
3. Condiciones básicas para la implementación del modelo.

4. Ruta de implementación del modelo.
5. Herramientas para el posicionamiento y formalización.
6. Cultura de la información.
7. Mejoramiento de la calidad académica.
8. Trabajo conjunto con Instituciones de Educación Media.
9. Programas de apoyo estudiantil que contengan como mínimo los ítems enunciados en el artículo 3° de esta ley.
10. Compromisos del núcleo familiar.
11. Gestión de recursos.
12. Trabajo colaborativo.
13. Planes, estrategias y/o programas de convivencia y construcción de valores que permitan mitigar el riesgo a factores generadores de violencia y deserción estudiantil.

Artículo 8°. En el marco de su autonomía las Instituciones de Educación Superior deberán implementar el modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la población víctima del conflicto armado en Colombia, dentro de su Plan Institucional.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

17 de junio de 2019

En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el Proyecto de ley número 372 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior, de la población víctima del conflicto armado y se dictan otras disposiciones*, (Acta número 041 de 2019) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 12 de junio de 2019 según Acta número 040 de 2019; respectivamente, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 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 MARCELA MORALES ROJAS

Secretaria

CARTAS DE COMENTARIOS

**CARTA DE COMENTARIOS DEL
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO
PÚBLICO AL TEXTO PROPUESTO PARA
SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 235 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se fortalece la figura del
Contribuyente y del Usuario Aduanero.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios al texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 235 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se fortalece la figura del Contribuyente y del Usuario Aduanero.*

Respetado Presidente,

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para segundo

debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El objeto del proyecto de ley es *“fortalecer la figura del contribuyente y del usuario Aduanero, para generar mayor eficiencia y eficacia en el momento de contribuir con los derechos de los contribuyentes”*¹.

Para cumplir con el objeto en mención, el artículo 1° de la iniciativa legislativa propone la modificación del artículo 31 del Decreto-ley 1071 de 1999², especialmente, modifica el numeral 4 en los siguientes términos:

“Artículo 1°. Modifíquese, el artículo 31 del Decreto-ley 1071 de 1999, el cual quedará así: **“Artículo 31. Defensor del contribuyente y del usuario aduanero. Con el fin de garantizar el respeto a los derechos de los contribuyentes,**

¹ Consideraciones de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 235 de 18 Cámara, *Gaceta del Congreso* de la República número 546 de 2019, pp. 29.

² “Por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y se dictan otras disposiciones”.

responsables, agentes de retención, declarantes y usuarios aduaneros, en las actuaciones que se cumplan en ejercicio de las funciones asignadas por la ley a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, créase la figura del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, adscrito a la Dirección General de la DIAN, de nivel Directivo, con periodo de 4 años que coincida con el periodo presidencial.

El Defensor será designado por el Presidente de la República, para el referido periodo, de terna que le remita el Ministro de Hacienda, previa convocatoria pública. El Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero tendrá las siguientes funciones:

(...)

4. *Garantizar que las actuaciones de las diferentes dependencias de la DIAN se cumplan dentro del marco de los principios constitucionales de equidad y transparencia que rigen el ejercicio de la función pública. Para lo cual contará con la atribución de solicitar a los funcionarios competentes de la DIAN, la respectiva cesación de efectos de los actos que violen la ley o la Constitución. Esta solicitud será de obligatorio acatamiento de los funcionarios requeridos, y durará hasta que el acto agresor sea modificado o revocado.*

(...)” (Modificación en negrilla y fuera del original).

En primer lugar, debe manifestarse que la inclusión de la cesación de los efectos de los actos administrativos sin una norma procesal que regule su aplicación altera totalmente los procedimientos de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), como quiera que esta figura no se encuentra regulada en las normas especiales que aplica dicha entidad, ni tampoco en las disposiciones de carácter general del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Adicionalmente, por tratarse de una disposición de raigambre procesal, su creación es del resorte de un código procesal y, no, de una ley que modifica funciones de una dependencia.

A juicio de este Ministerio, el cambio propuesto presenta los siguientes obstáculos o vacíos jurídicos y, por consiguiente, generaría inseguridad jurídica:

1. ¿Cuál sería el término y las causales para que el defensor solicite la cesación de los actos administrativos?
2. ¿Se aplicarían las causales de revocatoria de los actos administrativos establecidas en el CPACA?
3. ¿Cuál es el término para solicitar la cesación de efectos? ¿Esta petición suspende los términos para interponer los recursos o

para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa?

4. Si esta revocatoria se rige por el CPACA, ¿qué pasaría si el contribuyente interpone el recurso de reconsideración para poder acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa? ¿Debe tramitarse también la revocatoria del defensor del contribuyente o usuario aduanero, para no ser sancionado disciplinariamente?
5. Como esta modificación no regula el término de la cesión de los actos administrativos, ¿qué mecanismos o recursos tiene el funcionario competente para controvertir cuando considere que la cesación no se ajusta a disposiciones constitucionales o legales?
6. La modificación no deja claro si esta suspensión sería susceptible de control jurisdiccional y, por consiguiente, no deja claro qué pasa en materia de causación de intereses durante el término de suspensión. Igualmente, sería incierto el efecto de esta medida en el trámite de las solicitudes de devolución de saldos a favor.
7. Si bien en la parte final de esta modificación del numeral 4 se indica que la solicitud de cesación de los efectos de un acto administrativo es de obligatorio acatamiento, este Ministerio considera que ello podría confundirse con la solicitud de revocatoria del acto, toda vez que se señala que la cesación durará hasta que el acto sea modificado o revocado, es decir, no se admite la posibilidad de confirmar el acto administrativo. Dada la redacción que se presenta, se puede concluir que en caso de discrepancia la Administración no tendría otra posibilidad que demandar su propio acto.

Adicionalmente, la modificación que propone el artículo 1° del proyecto de ley bajo análisis elimina sin razón el numeral 5 del artículo 31 del Decreto-ley 1071 de 1999, relativo a la participación del defensor del contribuyente en las reuniones de la Comisión Mixta, así como la presentación de un informe trimestral sobre el desarrollo de sus actividades³³. Lo anterior resulta peligroso considerando que es por medio de este informe que el defensor y sus delegados pueden ordenar la cesación de los efectos de los actos administrativos y revocatoria de los mismos en todo el territorio nacional, quedando de esta forma sin control alguno dichas actuaciones.

Por su parte, el artículo 2° del proyecto de ley establece:

³³ (...) 5. Participar en las reuniones de la Comisión Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera, y presentar a la misma un informe trimestral sobre el desarrollo de sus actividades (...).

“**Artículo 2°.** *El Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero tendrá jurisdicción a nivel nacional, no podrá oponérsele reserva alguna y contará con ocho (8) delegados, los cuales contarán con las mismas atribuciones del defensor del contribuyente nacional en el radio de su competencia territorial.*

Los delegados que se prevean en la planta de personal de la DIAN serán funcionarios de libre nombramiento y remoción, seleccionados por el Defensor del Contribuyente y el Usuario Aduanero.

Para todos los efectos legales, quienes se desempeñen en los cargos de Defensor del Contribuyente y del El Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero tendrá jurisdicción a nivel nacional, no podrá oponérsele reserva alguna y contará con ocho (8) delegados, los cuales contarán con las mismas atribuciones del defensor del contribuyente nacional en el radio de su competencia territorial.

Los delegados que se prevean en la planta de personal de la DIAN serán funcionarios de libre nombramiento y remoción, seleccionados por el Defensor del Contribuyente y el Usuario Aduanero.

Para todos los efectos legales, quienes se desempeñen en los cargos de Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero y de Delegados Regionales del Defensor, se consideran funcionarios públicos de la contribución.

En todo caso, el Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero y sus delegados, no podrán revelar información que tenga el carácter de reservado, de acuerdo con la ley”.

En primer lugar, debe manifestarse que el artículo repite y/o reproduce en tres oportunidades su contenido, con lo que su redacción debe ser corregida.

Por otro lado, este artículo propuesto coloca al mismo nivel al Defensor del Contribuyente y a los delegados regionales, al facultar a estos últimos para ejercer las mismas funciones del primero, esto es, solicitar la cesación, modificación y revocatoria de los actos administrativos. Este punto resulta inapropiado, como quiera que no se establece cuáles serían los controles para evitar casos de abuso y corrupción, ni la responsabilidad del Defensor por las actuaciones de sus delegados regionales, más aún, sabiendo que la Administración debe dar cumplimiento a dichos actos, so pena de incurrir en sanción disciplinaria.

Igualmente, la creación de ocho (8) nuevos delegados genera erogaciones adicionales para la Nación del orden de los **\$2.352 millones** anuales. Para calcular dicha cifra se recurrió a la Información proveniente de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), según la cual un defensor delegado recibe una remuneración anual de **\$294 millones**. En consecuencia, 8 nuevos defensores delegados constarían **\$2.352 millones**, sin tener en

cuenta el costo que tendría el personal de apoyo de cada uno de los delegados, las adecuaciones locativas, los muebles y los enseres en los que dichos funcionarios trabajarían.

Pese a lo anterior, este Ministerio observa que este proyecto de ley no cuantifica el impacto que tendría la contratación de 8 delegados nuevos como propone el artículo 2° del Proyecto de ley, lo que hace suponer que los gastos asociados a su implementación generarían cargas adicionales al Presupuesto General de la Nación, lo cual no está contemplado en las proyecciones de mediano plazo de dicho sector y, por consiguiente, se incumpliría con el mandato del artículo 7° de la Ley 819 de 2003⁴, que establece que el impacto fiscal de todo proyecto de ley que ordene gasto o genere beneficios tributarios **debe hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)**.

Asimismo, este proyecto está en contraposición con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Anual de Presupuesto⁵, el cual sostiene:

“**Artículo 17.** *La solicitud de modificación a las plantas de personal requerirá para su consideración y trámite, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, los siguientes requisitos:*

1. *Exposición de motivos.*
2. *Costos comparativos de las plantas vigente y propuesta.*
3. *Efectos sobre los gastos generales.*
4. *Concepto del Departamento Nacional de Planeación si se afectan los gastos de inversión y,*
5. *Los demás que la Dirección General del Presupuesto Público Nacional considere pertinentes.*

El Departamento Administrativo de la Función Pública aprobará las propuestas de modificaciones a las plantas de personal, cuando hayan obtenido concepto o viabilidad presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Dirección General del Presupuesto Público Nacional”.

Por otra parte, el artículo 4° del proyecto de ley establece:

“**Artículo 4°.** *Los proyectos de reforma tributaria que pretenda adelantar el Gobierno, deberán contar con concepto previo del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, a fin de salvaguardar los derechos de los contribuyentes”.*

⁴ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

⁵ Ley 1940 de 2018 “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2019.

Sobre este particular, se precisa que la DIAN, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1° del Decreto-ley 1071 de 1999⁶, es una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y dentro de las funciones que le fueron asignadas se encuentra la de participar en el estudio de proyectos de ley en materia tributaria, así como lo dispone el numeral 12 del artículo 3° del Decreto 4048 de 2008⁷. En este sentido, teniendo en cuenta que el Defensor del contribuyente es una dependencia que hace parte de la DIAN, que así como se mencionó es una entidad que ya se encuentra facultada para participar en la elaboración de reformas tributarias, no se hace necesario especificar que tendrá esa misma facultad.

Ahora bien, proponer que todo proyecto de ley de reforma tributaria que pretenda adelantar el Gobierno requiere contar con el concepto previo del Defensor del Contribuyente resulta inconstitucional por vulneración de los artículos 200 y 208 de la Carta Política⁸, toda vez que establecen que los Ministros o Ministerios cabeza de sector son los únicos habilitados por la norma superior para radicar y presentar proyectos de ley concerniente a sus competencias, sin que dicha iniciativa legislativa esté supeditada a la anuencia de un estamento diferente del Poder Ejecutivo y menos al

concepto previo de una dependencia al interior de una entidad que pertenece al sector administrativo que lidera un determinado Ministerio.

Además, aceptar un condicionamiento de estos rompería el orden constitucional y legal de la administración pública en tanto son precisamente los Ministerios, como cabezas de sector a las cuales están adscritas o vinculadas sus entidades respectivas y, en ese orden son dichas cabezas las que se encargan de “constatar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, dentro de los principios de la presente ley y de conformidad con los planes y programas adoptados”⁹.

De acuerdo con lo expuesto, este Ministerio solicita estudiar la posibilidad de archivo de esta iniciativa, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,



JUAN ALBERTO LONDONO MARTÍNEZ
Viceministro General

Con Copia a:

Honorable Representante Nidia Marcela Osorio Salgado, autora y ponente.

Honorable Senador Óscar Darío Pérez Pineda, ponente.

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario de la Cámara de Representantes.

⁶ **Artículo 1°.** Naturaleza y Régimen Jurídico de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, (DIAN). La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, estará organizada como una unidad administrativa especial del orden nacional de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (...)

⁷ **Artículo 3°.** Funciones Generales. Corresponde a la DIAN ejercer las siguientes funciones: (...) 12. Participar y conceptuar en el estudio y elaboración de proyectos de ley, decretos o acuerdos internacionales que contemplen aspectos tributarios, aduaneros o de control cambiario; (...)

⁸ **“Artículo 115.** El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

El Gobierno nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables. Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva.

Artículo 200. Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso:

Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución (...).

Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros (...).

⁹ Artículo 104 de la Ley 489 de 1998, “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

C O N T E N I D O

Gaceta número 753 - Viernes, 16 de agosto de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 398 de 2019 Cámara, 133 de 2018 Senado, por medio del cual se promueve la participación de entidades Territoriales en los proyectos de generación de energía alternativa renovable.	1
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de ley número 392 de 2019 Cámara, por la cual se modifica el artículo 112 del Código de Tránsito.	5
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de ley número 370 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifican parcialmente la Ley 1404 de 2010, la Ley 1620 de 2013 y se dictan otras disposiciones.	10
Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto y texto aprobado y propuesto en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de ley número 372 de 2019 Cámara por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior, de la población víctima del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.	16
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 235 de 2018 Cámara, por medio de la cual se fortalece la figura del Contribuyente y del Usuario Aduanero.	28