



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 828

Bogotá, D. C., lunes 9 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2019 SENADO

*por medio de cual se establecen las Casas de Refugio en el marco de la Ley 1257 de 2008 y se fortalece la política pública en contra de la violencia hacia las mujeres.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto la implementación en territorio nacional de las Casas de Refugio, como medida de protección y atención integral de acuerdo a lo estipulado en el Capítulo V y VI de la Ley 1257 de 2008 en aras de proteger a las mujeres víctimas de violencia en todas sus formas y tipos, y a sus hijos e hijas si los tienen.

Artículo 2°. *Definición.* Las Casas de Refugio son sitios de acogida temporales, dignos y seguros para la protección y atención integral de las mujeres que son víctimas de los diferentes tipos y formas de violencia, y a sus hijos e hijas si los tienen. Además, se realizan asesorías y asistencias técnico legales, acompañamiento psicosocial, psicopedagógico y ocupacional, garantizando la interrupción del ciclo de violencia, la reconstrucción de sus proyectos de vida, su autonomía y empoderamiento.

Artículo 3°. *Principios de la ley.* La interpretación y aplicación de esta ley se hará de conformidad con los siguientes principios:

1. Igualdad real y efectiva. Corresponde al Estado diseñar, implementar y evaluar políticas públicas para lograr el acceso de las mujeres a los servicios y el cumplimiento real de sus derechos.

2. Principio de corresponsabilidad. La sociedad y la Familia son responsables de respetar los derechos de las mujeres y de contribuir a la eliminación de la violencia contra ellas. El Estado es responsable de prevenir, investigar y sancionar toda forma de violencia contra las mujeres.
3. Integralidad. La atención a las mujeres víctimas de violencia comprenderá información, prevención, orientación, protección, sanción, reparación y estabilización.
4. Autonomía. El Estado reconoce y protege la independencia de las mujeres para tomar sus propias decisiones sin interferencias indebidas.
5. Coordinación. Todas las entidades que tengan dentro de sus funciones la atención a las mujeres víctimas de violencia deberán ejercer acciones coordinadas y articuladas con el fin de brindarles una atención integral.
6. No discriminación. Todas las mujeres sin importar sus circunstancias personales, sociales o económicas, tales como edad, etnia, orientación sexual, procedencia rural o urbana, religión entre otras, tendrán garantizados los derechos establecidos en esta ley.
7. Atención diferenciada. El Estado garantizará la atención a las necesidades y circunstancias específicas de colectivos de mujeres especialmente vulnerables o en riesgo, de tal manera que se asegure su acceso efectivo a los derechos consagrados en la presente ley.

Artículo 4°. *Definición de violencia contra la mujer.* Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico,

económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.

Artículo 5°. *Enfoque.* La implementación de las Casas de Refugio estará a cargo del Gobierno Nacional en coordinación con los entes territoriales. Dicha implementación estará sustentada en los enfoques de género, territorial, psicosocial y diferencial.

Artículo 6°. La aplicación, funcionamiento, condiciones para acceder y la dirección de las Casas de Refugio será reglamentada en virtud de lo ordenado en la Ley 1257 de 2008 a cargo del Gobierno Nacional.

Parágrafo: Las Casas de Refugio deberán cumplir con los estándares de calidad establecidos por el Ministerio de Salud o quien haga sus veces.

Artículo 7°. Autorícese al Gobierno Nacional y a los entes territoriales disponer de los recursos necesarios para la implementación de las Casas de Refugio.

Artículo 8°. Se fortalecerá el Observatorio de Asuntos de Género de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en aras que se permita la generación de información cualitativa, cuantitativa y desagregada sobre la situación de las mujeres, y se presenten informes semestrales al Congreso de la República sobre la situación de violencia que viven las mujeres en el territorio y el impacto de las Casas de Refugio.

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



RUBY HELENA CHAGUI SPATH  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

JUAN M. OAZA

## PROYECTO DE LEY 155 DE 2019 SENADO

*por medio de cual se establecen las Casas de Refugio en el marco de la Ley 1257 de 2008 y se fortalece la política pública en contra de la violencia hacia las mujeres.*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto implementar las Casas de Refugio en consonancia con las disposiciones de la Ley 1257 de 2008, la cual dictaminó normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres. Las Casas de Refugio son sitios de acogida temporales dignos y seguros para la protección y atención integral de las mujeres que son víctimas de los diferentes tipos y formas de violencia, y a sus hijos e hijas si los tienen. Además,

se realizan asesorías y asistencias técnico legales, acompañamiento psicosocial, psicopedagógico y ocupacional, garantizando la interrupción del ciclo de violencia, la reconstrucción de sus proyectos de vida, su autonomía y empoderamiento. El fin de la ley es promover estos espacios en todo el territorio nacional, para que las mujeres maltratadas, vulnerables y víctimas de violencia, tengan un lugar al cual acudir.

#### 2. Fundamentos legales

Colombia ha desarrollado una gran normatividad frente al tema y así mismo ha suscrito importantes tratados internacionales. Las normas más destacadas son las siguientes:

**Ley 800 de 2003:** Aprueba la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptados por la Asamblea General de la ONU el 15 de noviembre de 2000.

**Ley 823 de 2003:** Ley de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. Establece el marco institucional y orienta las políticas y acciones por parte del Gobierno para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres en los ámbitos público y privado.

**Ley 833 de 2003:** Aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño Relativo a la Prohibición de la Participación de los Menores en los Conflictos Armados.

**Decreto 1042 de 2003:** Beneficia a la mujer cabeza de familia en los mismos términos que el Decreto 1133 de 2000, y establece como criterios adicionales que facilitan la asignación de subsidio familiar de vivienda de interés social rural, los siguientes: vinculación a un proyecto productivo agropecuario, programas colectivos ambientales en zonas de influencia de parques nacionales; programas asociativos de agroindustria y asociativos de mujeres.

**Ley 882 de 2004:** Modifica el artículo 229 de la Ley 599 de 2000. Aumenta la pena para el delito de VIF, pero elimina el maltrato sexual como conducta causante del delito.

**Ley 984 de 2005:** Aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) mediante Resolución A/54/4, de 6 de octubre de 1999. Entró en vigor el 22 de diciembre de 2000.

**Ley 975 de 2005:** Contiene medidas especiales que garanticen la verdad, la justicia y la reparación en los procesos de reincorporación de los grupos armados organizados al margen de la ley y se dictan otras disposiciones.

**Ley 985 de 2005:** Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y

normas para la atención y protección de víctimas de la misma. En dicha norma se aprobó la estrategia integral de lucha contra la trata de personas.

**Ley 1009 de 2006:** Aprueba la creación de forma permanente del Observatorio de Asuntos de Género.

**Ley 1010 de 2006:** Regula y sanciona conductas constitutivas de acoso laboral, entre las cuales se encuentra el acoso sexual.

**Ley 1023 de 2006:** Esta ley amplía el beneficio reconocido a las madres comunitarias en la Ley 509 de 1999, al otorgarle a su núcleo familiar, el beneficio de la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud.

**Ley 1060 de 2006:** Esta ley regula la impugnación de la paternidad y la maternidad, otorgando el beneficio de amparo de pobreza cuando de acuerdo con la ley no se tengan recursos para realizar la prueba.

**Ley 1111 de 2006:** Esta ley exceptuó a las Asociaciones de Hogares Comunitarios autorizados por el ICBF, del pago del impuesto sobre la renta y complementarios.

**Ley 1181 de 2007:** Esta ley amplía la prestación de alimentos legalmente debida a los compañeros o compañeras permanentes, al delito de inasistencia alimentaria.

**Ley 1142 de 2007:** Reforma parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y adopta medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana. Aumentó la pena del delito de violencia intrafamiliar, eliminó los beneficios para los victimarios (detención domiciliaria – excarcelación) y le quitó la calidad de querellable, para que la investigación sea iniciada de oficio.

**Ley 1232 de 2008:** Modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones.

**Ley 1187 de 2008:** Estableció el aumento al 70% del salario mínimo legal mensual vigente de la bonificación mensual de las madres comunitarias; y eliminó las condiciones de edad y tiempo cotizado para pensión y habilitó a las madres comunitarias que fueron sancionadas, que se retiraron o que dejaron de pagar en algún momento, para que estas reingresen al sistema.

**Ley 1257 de 2008:** Establece disposiciones sobre sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, reforma los códigos penal, de procedimiento penal, la Ley 294 de 1996, entre otras disposiciones.

**Ley 1361 de 2009:** Fortalece y garantiza el desarrollo integral de la familia, como núcleo fundamental de la sociedad; así mismo, establece las disposiciones necesarias para la elaboración de una Política Pública para la familia.

**Ley 1542 de 2012:** Quitar condición de querellable o desistible a la violencia intrafamiliar y a la inasistencia alimentaria.

**Ley 1639 de 2013:** Protección e integridad de las víctimas de crímenes con ácido.

**Ley 1719 de 2014:** Acceso a la justicia y atención de víctimas de violencia sexual.

**Ley 1761 de 2015 (Rosa Elvira Cely):** Se tipifica el delito de feminicidio, su investigación y sanción.

**Ley 1773 de 2016 (Natalia Ponce):** Se tipifica el delito de agresión con agentes químicos, ácidos u otras sustancias.

### 3. Fundamentos jurídicos

Por otro lado, la jurisprudencia también está acorde con la necesidad de proteger a las mujeres que son víctimas de la violencia, algunas de las sentencias más relevantes son las siguientes:

- **T-953-03:**

Nótese, que la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer recuerda el derecho de esta a la igualdad, y al respeto por su dignidad, destaca las situaciones de pobreza que le impiden a las mujeres satisfacer sus necesidades básicas, resalta el aporte de la mujer al bienestar de familia y la importancia social de la maternidad, y a la vez declara el convencimiento de la comunidad internacional “de que el establecimiento del nuevo orden económico internacional basado en la equidad y en la justicia contribuirá significativamente a la promoción de la igualdad entre el hombre y la mujer” –Preámbulo -.

Dentro de este contexto, el artículo 43 de la Constitución Política, además de reafirmar la igualdad de género -ya prevista en el artículo 13-, proscribida toda forma de discriminación contra la mujer, establece la protección especial de la madre durante el embarazo y después del parto, y se decide por un apoyo estatal especial, para la mujer cabeza de familia.

Apoyo este que, a la luz de la jurisprudencia constitucional, debe entenderse como una medida que busca “compensar, aliviar y hacer menos gravosa la carga de sostener su familia; y (...) brindar, de esta manera, una protección a la familia como núcleo básico de la sociedad”.

- **A-098-13**

La presunción de riesgo extraordinario de género que la Sala establece a favor de las mujeres defensoras de derechos humanos debe concretarse en que, en los eventos en que ellas acudan a las autoridades para solicitar protección, la autoridad competente debe partir de que la solicitante, en efecto, se encuentra en riesgo extraordinario contra su vida, seguridad e integridad personal y tales riesgos se concretarían con actos de violencia de género.

El Estado debe asegurar que las mujeres defensoras víctimas de actos de violencia, cuenten con una ruta institucional previamente diseñada, que garantice su atención inmediata, a través de medidas idóneas que respeten sus derechos fundamentales y cuenten con un enfoque diferencial de género.

El Estado debe adoptar los mecanismos apropiados, que funcionen con la mayor celeridad, para que las mujeres reciban asistencia debida en los momentos inmediatamente posteriores a la comisión de los actos de violencia, así como de forma continuada de acuerdo con las necesidades y afectaciones que padezcan ellas y los miembros de su núcleo familiar.

• **T-323-04**

Las madres que son cabeza del grupo familiar, tienen especial protección por parte del Estado y de la sociedad, ya que en ellas recae la obligación de sostener el hogar.

**4. Justificación**

Colombia en las últimas décadas ha avanzado de manera significativa en el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como un problema de orden social el cual necesita ser abordado desde diferentes aristas. Como se vio en la justificación normativa se han incorporado mecanismos, estrategias y herramientas para la prevención y atención de la violencia. Sin embargo, es necesario ahondar esfuerzos, en especial con las poblaciones más vulnerables.

La violencia contra las mujeres es un fenómeno que ocurre en todos los países, clases sociales y ámbitos de la sociedad. Esta tiene hondas raíces sociales y culturales y está vinculada al desequilibrio en las relaciones de poder entre hombres y mujeres en los ámbitos social, económico, religioso y político, pese a los indudables avances en las legislaciones nacionales e internacionales a favor de la igualdad de derechos (Calvo & Camacho, 2014). De esta forma, los gobiernos se han visto obligados a diseñar e instrumentar políticas públicas con el fin de brindar protección, seguridad y atención integral a las mujeres y sus hijos e hijas afectados por la violencia.

Tradicionalmente, la violencia contra las mujeres se ha relacionado exclusivamente con la violencia física grave, sin embargo, la violencia comprende también el maltrato psicológico, sexual, de aislamiento y control social, que suelen pasar mucho más desapercibidos. Según la definición de la ONU, la violencia de género (VG) es “cualquier acto o intención que origina daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a las mujeres, incluyendo las amenazas de dichos actos, la coerción o privación arbitraria de libertad, ya sea en la vida pública o privada” (ONU, 2019). Las conductas violentas contra la mujer incluyen los siguientes aspectos (Calvo & Camacho, 2014):

- a) El control de los movimientos de las mujeres o la restricción de su acceso a la información o la asistencia (impedirle estudiar o trabajar, control económico, etc.), así como el aislamiento de su familia y otras relaciones sociales;
- b) Las relaciones sexuales sin consentimiento o forzadas;
- c) El maltrato psicológico, que comprende la desvalorización, la intimidación, el desprecio y la humillación en público o privado;
- d) Los actos físicos de agresión.

En este orden de ideas, la violencia contra la mujer es un problema de derechos humanos porque interrumpe el desarrollo integral de las personas, vulnera la integridad física, psicológica y sexual de mujeres, niñas, niños y adolescentes, y atenta contra la vida, pues muchas mujeres -luego de vivir años en situaciones violentas- son asesinadas o ellas mismas se quitan la vida. Es un problema de salud pública por su alta incidencia y porque afecta tanto la salud física como la salud emocional de mujeres, niñas, niños y adolescentes (ACNUR, 2012).

Además, es un problema de seguridad ciudadana porque el hogar se vuelve un espacio inseguro para las mujeres, y sus hijos e hijas. Muchos de estos menores se crían en ambientes violentos y crecen pensando que la violencia es una forma justificada de actuar. Es un problema que afecta a la producción y al desarrollo de los países porque limita la participación política y comunitaria de las mujeres: la baja productividad de las empresas e instituciones, el ausentismo y la deserción escolar están directamente relacionados, en muchos casos, con la existencia de situaciones de violencia al interior de la familia (ACNUR, 2012).

Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo encontró lo siguiente: “entre el 17% y el 53% de las mujeres en América Latina y el Caribe aseguran haber sido víctimas en algún momento de sus vidas dependiendo del país, según datos del OPS (2012). A ello se suma la tolerancia que existe en la sociedad por este tipo de violencia (dos de cada diez mujeres creen que golpear a la pareja puede estar justificado por al menos una razón) y el bajo nivel de denuncia de estas situaciones que se registra en la región (solo el 14% de las mujeres que dicen haber sido víctimas de violencia lo denuncia), de acuerdo con el OPS (2012)” (BID, 2017).

En este sentido, a nivel mundial surgen las Casas de Refugio como respuesta a las demandas de la sociedad civil, en aras de buscar la protección de las personas más vulnerables y violentadas. Una Casa de Refugio “es un lugar que brinda cobijo a mujeres víctimas de la violencia que no tienen una red familiar o de amistades que la acojan junto a sus hijas e hijos, o que por el peligro real para su vida deben ir a lugares donde se les brinde

protección adecuada. Una casa de acogida entrega los elementos indispensables para que las mujeres y sus familias curen sus lesiones y recuperen su vida: brindan asesoría y representación legal, atención médica y psicológica, seguridad, acompañamiento educativo, abrigo y afecto”.

La bibliografía rescata que el modelo de las Casas de Refugio como mecanismo de protección para mujeres violentadas surge en 1971 en Europa, posteriormente, en Estados Unidos inaugura este modelo que será replicado en América Latina con gran éxito (Instituto Nacional de Mujeres, 2011). Dentro de los ejemplos a nivel latinoamericano se encuentran los siguientes:

En Ecuador, existen cinco Casas de Acogida -cada una en una ciudad diferente- en donde acogen a todas aquellas mujeres, con sus hijos e hijas, que salen de sus casas huyendo de maltratos y que no tienen a donde ir. “Ante una situación de violencia extrema en su hogar, las mujeres se han visto obligadas a huir en búsqueda de un lugar seguro donde puedan resguardarse por un tiempo breve para proteger su integridad, su vida y la de sus hijas e hijos” (Instituto Nacional de Mujeres, 2011). De tal forma, las Casas de Acogida defienden los derechos de las mujeres a vivir una vida libre de violencias. En la década de los 90, la violencia contra las mujeres dentro de la familia se convirtió en un problema público, gracias a un largo proceso de demandas de diferentes sectores de la sociedad civil. Fueron organizaciones civiles las primeras en abrir centros, en Quito y Guayaquil, para que las mujeres denuncien los hechos de violencia intrafamiliar. Se crearon también departamentos especializados (legales, psicológicos, médicos) para atender desde una visión holística el problema de la violencia. Las cinco casas forman parte de una Red que les permite compartir experiencias, mejorar protocolos de atención y enriquecer su trabajo (Instituto Nacional de Mujeres, 2011).

En Colombia las Casas de Refugio hacen parte de las estrategias que algunos gobiernos municipales y departamentales vienen implementando bajo sus políticas de seguridad para las mujeres y/o de convivencia intrafamiliar. Actualmente las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali cuentan con Casas de Refugio (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2019).

Por un lado, un estudio hecho por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizado en Medellín encontró que “existe una percepción positiva de los hogares y las emociones que surgen sobre la estadía en los hogares de refugio, de protección, compañía, ánimo y descanso. Las mujeres del grupo de hogares de refugio consideran que es posible vivir en los hogares de refugio acompañadas por sus hijos e hijas, siguiendo con su cotidianidad en cuanto a su trabajo y estudio. Otro resultado que se observó en algunas participantes en ambas modalidades después de la intervención, fue el deseo de ayudar al agresor para que este cambie. Si bien, las modalidades no abogan por

una mirada ‘familista’ que busque preservar a la familia por encima de cualquier consideración, sí es necesario identificar una acción institucional que vaya más allá de lo punitivo y que favorezca que el hombre no vuelva a agredir, ya que no hay ninguna institucionalidad que se oriente a favorecer cambios en los agresores” (BID, 2017).

Así mismo, el BID determinó que, “la violencia contra las mujeres no solo tiene consecuencias negativas en la vida de las personas involucradas sino también en las generaciones futuras y en la economía de la región. Las mujeres víctimas pueden sufrir desde lesiones físicas hasta problemas psicológicos graves. Entre tanto, las probabilidades de que sus hijos tengan bajo peso al nacer son 16% mayores, como también lo son las de que estos niños reproduzcan los mismos patrones de violencia en el futuro. En cuanto a los costos económicos, se observa que en la región se registra una disminución del PIB que oscila entre el 1,6 y 3,7% como resultado de la baja productividad, con las consecuencias previsibles en materia de bajos ingresos de las mujeres víctimas de violencia” (BID, 2017).

Por otro lado, en un informe de la Veeduría Distrital (2018) se evidenció como “buena” la atención recibida en casas refugio con un 53% y “excelente” con un 47% la amabilidad de las servidoras en la prestación y acompañamiento en cada una de las actividades y en el día a día de las casas refugio. Además, se encontró un gran número de casos exitosos de reconstrucción de vidas, de las mujeres víctimas de violencias y del conflicto armado, gracias al trabajo del equipo profesional que presta sus servicios en las Casas Refugio de la Secretaría de la Mujer. Cabe mencionar, que se han atendido desde 2016, 2019 Mujeres, 32 Adultas Mayores, 168 Adolescentes Mujeres, 108 Adolescentes Hombres, 918 Niñas, 992 Niños, 498 Bebés Mujeres, 300 Bebés Hombres, 405 Mujeres Desplazadas, 46 Campesinas, 37 Indígenas, 0 Room, 14 LGBTI, 23 Personas con Discapacidad (Veeduría Distrital, 2018).

Lo anterior denota cómo dos experiencias en Colombia han sido positivas para las mujeres atendidas en estos establecimientos, cuestión que permite generar una réplica a nivel nacional, haciendo un proceso iterativo para mejorar los procesos de atención a las víctimas de la violencia de género. Para las mujeres que no tienen redes de apoyo, las Casas de Refugio las protegen de la violencia y de las presiones sociales. Es un espacio de seguridad y paz, donde pueden iniciar procesos de autonomía y empoderamiento (ACNUR, 2012). “Las Casas de Refugio permiten restituir derechos, lo cual implica acoger con calidez a mujeres, hijos e hijas sin importar la hora, atender emergencias, buscar soluciones y recursos inmediatos, transmitir la esperanza y confianza de no estar sola, luchar contra prejuicios y entablar puentes para que este nuevo comienzo sea posible” (ACNUR, 2012).

Aunque se vislumbran avances significativos en algunas ciudades del país, los delitos relacionados con violencia en contra de la mujer en Colombia denotan una clara necesidad de ahondar en esfuerzos en todo el territorio nacional, que permitan atacar este flagelo que tanto afecta a nuestra sociedad.

**Tabla 1. Delitos sexuales contra mujeres (por mes)**

**Delitos sexuales contra mujeres (por mes)**

Mes	2016	2017	2018	2019*
	Casos			
Enero	1.735	1.980	2.569	1.836
Febrero	1.716	1.848	2.275	1.936
Marzo	1.765	1.964	2.457	2.240
Abril	1.674	1.850	2.649	2.046
Mayo	1.777	2.168	2.683	1.824
Junio	1.663	1.959	2.567	
Julio	1.700	2.055	2.736	
Agosto	1.749	2.141	3.015	
Septiembre	1.728	2.196	2.782	
Octubre	1.688	1.990	2.653	
Noviembre	1.626	2.032	2.254	
Diciembre	1.551	1.587	1.991	
Enero-mayo	8.667	9.810	12.633	9.882
<b>Total</b>	<b>20.372</b>	<b>23.770</b>	<b>30.631</b>	

Fuente: Sistema de Información Estadístico, Delincuencial Contravencional y Operativo de la Policía Nacional (SIEDCO).

Desde el año 2016 hasta el año 2018 ha habido un aumento de 10 mil casos por delitos sexuales contra la mujer, pasando de 20.372 a 30.631. Teniendo como base el año 2016, para el año 2017 hubo un aumento del 14% de este delito. De igual forma, para el año 2018 el incremento fue del 30%, dejando una cifra alarmante de este tipo de violencia contra la mujer. Otra de las cuestiones preocupantes, es que los delitos sexuales en su gran mayoría son en contra de mujeres menores de 19 años, superando el 70% del 100% de los casos.

**Tabla 2. Violencia contra adultas mayores**  
**Violencia contra adultas mayores**

Mes	2016	2017	2018	2019*
	Casos			
Enero-mayo	342	392	485	481
Anual	864	1.004	1.262	

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

La violencia contra las adultas mayores también presencia un aumento, vemos cómo en el año 2016 se presenciaron 864 casos y para el año 2018 se presentaron 1.262 casos. Se evidencia un aumento del 16% para el año 2017 y un 25,7% para el año 2018.

**Tabla 3. Violencia contra niñas y adolescentes**  
**Violencia contra niñas y adolescentes**

Mes	2016	2017	2018	2019*
	Casos			
Enero-mayo	2.150	2.160	2.339	1.904

Anual	5.384	5.507	5.602	
-------	-------	-------	-------	--

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

La violencia contra niñas y adolescentes presencia un aumento, vemos cómo en el año 2016 se presenciaron 5.384 casos y para el año 2018 se presentaron 5.602 casos. Se evidencia un aumento del 0.5% para el año 2017 y un 1,7% para el año 2018.

**Tabla 4. Violencia de pareja contra mujeres**  
**Violencia de pareja contra mujeres**

Mes	2016	2017	2018	2019*
	Casos			
Enero-mayo	17.982	17.050	17.715	16.398
Anual	43.083	42.592	42.285	

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

En cuanto a la violencia de pareja contra mujeres ha tenido una leve reducción, pasado de 43.083 casos en el 2016 a 42.285 en 2018. La variación porcentual pasó de 2016 a 2017 en -5,2% y de 2017 a 2018 en 3,9%. A pesar de la disminución, la violencia por parte de las parejas hacia las mujeres sigue manteniendo una cifra alarmante y refleja la necesidad de tener mecanismos de protección frente a la violencia de género.

**Tabla 5. Violencia contra mujeres desde otros familiares**  
**Violencia contra mujeres desde otros familiares**

Mes	2016	2017	2018	2019*
	Casos			
Enero-mayo	4.076	3.897	4.145	4.132
Anual	9.751	9.810	9.946	

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

La violencia contra mujeres desde otros familiares presencia un aumento, vemos cómo en el año 2016 se presenciaron 9.751 casos y para el año 2018 se presentaron 9.946 casos. Se evidencia un aumento del 0.6% para el año 2017 y un 1,4% para el año 2018.

**Tabla 6. Homicidios de mujeres**  
**Homicidios de mujeres**

Mes	2016	2017	2018	2019*
	Casos			
Enero-mayo	346	359	396	388
Anual	902	940	960	

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Por otro lado, a pesar que la cifra de homicidios es 10 veces más grande en contra de los hombres, los homicidios contra mujeres van en ascenso, pasó de 902 en el 2016 a 960 en 2018, presentando aumentos porcentuales de 4,2% de 2016 a 2017 y de 2,1% de 2017 a 2018. Cabe mencionar, que

la última Encuesta sobre violencia contra niños, niñas y adolescentes (EVCNNA) –liderada por el Ministerio de Salud- reveló que el 15,3% de las mujeres menores de 18 años están siendo víctimas de algún grado de violencia sexual, en un contexto en el que solo se mediatizan los casos más aberrantes.

No podemos permitir que continúen los asesinatos y agresiones hacia las mujeres. Es urgente una concertación nacional que busque la erradicación de todas las formas de violencias contra las mujeres. Como bien lo expone ACNUR (2018), “un Estado que no invierte en la protección y atención de la violencia en contra de las mujeres no tiene posibilidades reales de generar un desarrollo sostenible e integral de su sociedad y su economía”.

Las mujeres que buscan salir de la violencia tienen múltiples demandas derivadas de la multidimensionalidad de la violencia y, por eso, necesitan apoyos reales. Cabe anotar, que la Ley 1257 de 2008, dictaminó normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, lo que nos permite ahondar en el fortalecimiento de la política pública nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer. El Capítulo V y VI de esta ley, nos brinda un marco normativo en cuanto a las medidas de atención y protección, lo que se encuentra en completa consonancia con el establecimiento de Casas de Refugio a nivel nacional, entendiendo que estos son lugares donde se acogen a mujeres que sufren todo tipo de violencias y requieren de manera oportuna un lugar para su protección y atención integral.

Debemos así fomentar la continuidad de los planes nacionales evitando la respuesta institucional fragmentada existente. Además, es indispensable el fortalecimiento de los sistemas de información y medición confiable, sistemática y periódica de la prevalencia e incidencia de la violencia contra las mujeres.

Las Casas de Refugio se instauran de vital importancia en países como Colombia, donde la violencia contra las mujeres es una realidad cotidiana. Los casos de éxito que han mostrado ciudades como Bogotá y Medellín, sumados de la experiencia internacional, permiten inferir que las Casas de Refugio son un mecanismo de protección eficiente para la mujer en situaciones de riesgo, generando un impacto positivo en las mujeres que han sido víctimas de violencia, que desde un enfoque integral a través del acompañamiento psicológico, jurídico, psicosocial, psicopedagógico y ocupacional, les permitirá continuar con una vida libre de violencias, con miras a su empoderamiento. Como bien lo ha identificado ACNUR (2018), las Casas de Refugio son una estrategia articulada que garantiza la interrupción del ciclo de violencia, promoviendo la seguridad, el empoderamiento

y la restitución de derechos de quienes han sido víctimas y testigos de la violencia.

De los honorables Congresistas,



RUBY HELENA CHAGÜI SPATH  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

JUAN M. DAZA

### Bibliografía

Calvo González, G., Camacho Bejarano, R. (2014). La violencia de género: evolución, impacto y claves para su abordaje. Disponible en: [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1695-61412014000100022](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1695-61412014000100022)

ACNUR. (2012). Modelo de atención en Casas de Acogida para mujeres que viven violencia. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8980.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2017). Hogares de acogida para mujeres víctimas de la violencia íntima de pareja en Medellín, Colombia. Resultados de un estudio de caso cualitativo, 2014. Econometría Consultores, S. A.

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2019). Disponible en: <http://www.equidadmujer.gov.co/consejeria/Paginas/preguntas-frecuentes.aspx>

Instituto Nacional de Mujeres. (2011). Modelo de atención en refugios para mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos. Disponible en: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/101219.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101219.pdf)

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2019). Violencia contra las Mujeres.

Sistema de Información Estadístico, Delin cuencial Contravencional y Operativo de la Policía Nacional – SIEDCO. (2019).

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2019). Violencia contra la Mujer. Disponible en: [https://www.who.int/topics/gender\\_based\\_violence/es/](https://www.who.int/topics/gender_based_violence/es/)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2017). Estudio sobre políticas para erradicar la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe. Disponible en: [http://americalatinagenera.org/newsite/images/violencia/documentos/081117\\_Resumen\\_Ejecutivo\\_Informe\\_Regional\\_Final.pdf](http://americalatinagenera.org/newsite/images/violencia/documentos/081117_Resumen_Ejecutivo_Informe_Regional_Final.pdf)

Veeduría Distrital. (2018). Auto de cierre de investigación sumaria por presuntas irregularidades en el funcionamiento de las casas refugio de la secretaría distrital de la mujer. Diponible en: [http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Inv%20Sum\\_irregularidades%20en%20el%20](http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Inv%20Sum_irregularidades%20en%20el%20)

funcionamiento% 20de% 20las% 20casa% 20refugio% 20de% 20la% 20SD% 20Mujer% 20(15E-2018)% 20VF% 20(27% 20ago% 2018).pdf

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 26 del mes Agosto del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 155 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: \_\_\_\_\_

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 26 de agosto de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 155 de 2019 Senado, *por medio del cual se establecen las casas de refugio en el marco de la Ley 1257 de 2008 y se fortalece la política pública en contra de la violencia hacia las mujeres*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Ruby Helena Chagüi Spath, Fernando Nicolás Araújo Rumié*; honorable Representante *Juan Manuel Daza Iguarán*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 26 de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 156  
DE 2019 SENADO**

*por la cual se dictan condiciones para la educación cívica, ética y ciudadana de todos los niños, niñas y adolescentes.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** El objeto de la presente ley es generar las condiciones para la educación cívica, ética, y ciudadana de todos los niños, niñas y adolescentes del país para que se desarrollen como ciudadanos responsables y comprometidos consigo mismos, con los demás y con la construcción de una sociedad más equitativa para todos.

**Artículo 2º.** Con el propósito de mejorar la calidad de la educación, en los niveles de educación preescolar, básica y media, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional actualizará los estándares básicos de competencias ciudadanas.

**Parágrafo:** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional definirá los periodos en los cuales se actualizarán los estándares básicos de competencias ciudadanas, en aras de estar a la vanguardia de los retos de la sociedad y sus valores cívicos, éticos y ciudadanos.

**Artículo 3º.** El Ministerio de Educación Nacional divulgará y socializará los nuevos estándares básicos de competencias ciudadanas a todas las Entidades Territoriales Certificadas del país, para promover su apropiación e implementación en los establecimientos educativos a través de los Proyectos Educativos Institucionales.

**Parágrafo.** El Ministerio de Educación Nacional acompañará a las Entidades Territoriales Certificadas del país, a través de procesos de asistencia técnica, para garantizar la correcta implementación de los estándares básicos de competencias ciudadanas, sensibilizando a docentes, administrativos y estudiantes.

**Artículo 4º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

RUBY HELENA CHAGÜI SPATH  
Secretaría de la República  
Partido Centro Democrático

JUAN M. DAZA

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

**PROYECTO DE LEY 156 DE 2019 SENADO**

*por la cual se dictan condiciones para la educación cívica, ética y ciudadana de todos los niños, niñas y adolescentes.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

*“El ciudadano se construye para que la sociedad se transforme y ese proceso de*

*construcción cívica, ética y ciudadana es un proceso de transformación social”.*

### **1. Objeto**

El presente proyecto de ley tiene como objeto generar las condiciones para la educación ética, cívica y ciudadana de todos los niños, niñas y adolescentes del país, para que se desarrollen como ciudadanos responsables y comprometidos consigo mismos, con los demás y con la construcción de una sociedad más equitativa para todos.

### **2. Contenido de la iniciativa**

Esta iniciativa cuenta con cuatro artículos. En primer lugar, se plantea la finalidad de la presente iniciativa; en segunda medida se establece la actualización de los estándares básicos de competencias ciudadanas; posteriormente, se busca modificar y divulgar los nuevos estándares de las competencias con apoyo del Ministerio de Educación a los entes territoriales; por último la iniciativa le da competencia del Ministerio de Educación para brindar asistencia técnica lo cual permita garantizar la exitosa implementación del presente proyecto de ley.

### **3. Fundamentos jurídicos**

Este proyecto de ley se ajusta a lo dispuesto en las siguientes normas del ordenamiento jurídico:

#### **Artículo 2º de la Constitución Política:**

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

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

#### **Artículo 41 de la Constitución Política:**

*“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 5º de la Ley 115 de 1994, por la cual se expide la Ley General de Educación:**

*“Artículo 5º. Fines de la educación. De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, la educación se desarrollará atendiendo a los siguientes fines:*

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

12. *La formación para la promoción y preservación de la salud y la higiene, la prevención integral de problemas socialmente relevantes, la educación física, la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre, y*
13. *La promoción en la persona y en la sociedad de la capacidad para crear, investigar, adoptar la tecnología que se requiere en los procesos de desarrollo del país y le permita al educando ingresar al sector productivo”.*

#### 4. Justificación

*“Ser ciudadano es respetar los derechos de los demás. El núcleo central para ser ciudadano es, entonces, pensar en el otro”.*

La formación cívica, ética y ciudadana debe replicarse en entornos de convivencia escolar, reconociendo la importancia de principios y valores para el desarrollo de las personas dentro de una sociedad, fortaleciendo la capacidad de los niños, niñas y adolescentes para formular juicios éticos y para la toma de decisiones entre opiniones que muchas veces pueden ser opuestas. Por lo tanto, debemos generar las condiciones para la educación ética, cívica y ciudadana de todos los niños, niñas y adolescentes, como complemento al hogar, consolidando los valores humanos como un marco indispensable dentro del Sistema Educativo.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO, en el prólogo de su publicación *“Replantear la educación ¿Hacia un bien común mundial?”* plantea que la educación en la actualidad debe ir más allá de la alfabetización y la enseñanza de conocimientos y debe enfocarse en formar a niños y jóvenes para vivir en una sociedad basándose en el respeto, la justicia y la igualdad<sup>1</sup>. Según la *“Estrategia de Educación de la Unesco 2014–2021”*, a todos los estudiantes deben proveerse conocimientos, valores y actitudes para formar sociedades sostenibles. Es así que la UNESCO plantea “metas e imperativos para la educación post – 2015”, en donde establecen que “para el 2030, todos los estudiantes habrán adquirido los conocimientos, las capacidades, los valores y las actitudes que se precisan para construir sociedades sostenibles y pacíficas mediante, entre otras, la educación para la ciudadanía mundial y la educación para el desarrollo sostenible”.

En este orden de ideas, así cómo es posible desarrollar habilidades para expresarnos a través de diversos lenguajes o para resolver problemas matemáticos, podemos desarrollar habilidades específicas para el ejercicio de la ciudadanía (Ministerio de Educación Nacional (MEN), 2006). Es así que el MEN, en el 2004, estableció los estándares básicos de competencias

ciudadanas definiéndolas como el conjunto de conocimientos y de habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas; que, articulados entre sí, hacen posible que el ciudadano actúe de manera constructiva en la sociedad democrática.

Para la promoción de estos estándares se plasmó la institución educativa como un escenario privilegiado, pues allí se aprende a vivir juntos, a trabajar en equipo y a identificar particularidades y diferencias en una permanente interacción con otros seres humanos (MEN, 2006). Entonces es bajo este entorno, que se ha venido desarrollando el concepto de ciudadanía en los estándares de competencias estudiantiles, partiendo de la premisa básica que es característica de los seres humanos vivir en sociedad (MEN, 2006).

Cabe anotar, que las Competencias Ciudadanas se instauran en las aulas de clase a través de procesos de formación y acompañamiento a docentes de todas las áreas para que las reúnan en el plan de estudios en todas las áreas obligatorias o como proyectos pedagógicos transversales que responden a problemas del contexto. Además, la incorporación en los procesos de participación como la elección del personero, la elaboración del plan de convivencia escolar, y la actualización del manual de convivencia.

Los estándares básicos de competencias ciudadanas enfatizan en poner en práctica habilidades que permitan transformar la acción diaria (MEN, 2006). Es así que, sirven para orientar las iniciativas pedagógicas en las aulas de clase de las instituciones educativas escolares, dándole entendimiento a su esencia y su aplicabilidad en la vida diaria. Asimismo, los estándares buscan promover la construcción de una sociedad crítica y transformadora a través de herramientas democráticas y pacíficas promoviendo la justicia social; protegiendo los derechos y deberes humanos, generando lazos de solidaridad entre los más desfavorecidos y los más afortunados, y reconociendo y respetando al otro como igual (MEN, 2006:165), en lugar de hacerlo imponiendo los propios puntos de vista u optando por caminos violentos. Por ejemplo, se debe hacer un esfuerzo consciente por entender los argumentos de las partes y, de ser posible, encontrar soluciones creativas que los abarque.

Si bien Colombia cuenta con una propuesta de competencias ciudadanas plasmada en líneas de comportamiento basada en valores, estos referentes fueron construidos desde el 2004 y por tanto, como bien lo ha establecido el Ministerio de Educación Nacional, el país necesita actualizar estos estándares para incluir nuevas competencias socioemocionales, éticas y cívicas en armonía con las ciudadanas, formando ciudadanos del siglo XXI, cumpliendo así con el compromiso de campaña del presidente Iván Duque.

El país ha recorrido un camino en la formación ciudadana, no obstante la actualización de los

<sup>1</sup> UNESCO, “Replantear la educación ¿Hacia un bien común mundial?”.

estándares básicos de competencias ciudadanas, se constituye en un desafío inaplazable. Actualmente, las competencias ciudadanas se enmarcan en tres grupos: Convivencia y paz, Participación y responsabilidad democrática, Pluralidad, identidad y valoración de las diferencias. No obstante, las circunstancias actuales de Colombia crean la necesidad de complementar estas competencias a través de estándares cívico, éticos y socioemocionales que permitan “superar la exclusión social, resolver los conflictos de una manera pacífica, enfrentar los altos índices de corrupción y homicidios, abrir nuevos espacios para la participación ciudadana, y lograr relaciones más armoniosas en las instituciones educativas, los lugares de trabajo, los espacios públicos y los hogares” (MEN, 2014).

En este sentido, desarrollar en todos los estudiantes las habilidades necesarias para construir una ciudadanía democrática y activa, es un reto fundamental puesto que responde al objetivo de llevar al país por el camino de la prosperidad. El desarrollo humano “requiere de unos ciudadanos respetuosos del bien común, que sepan encontrar, valorar y proteger la riqueza que hay en la diferencia y que participen activamente en la construcción de la sociedad” (MEN, 2014). La educación se instaura así como el escenario más poderoso para la formación de los seres humanos. Se aprende de lo que se ve en la sociedad, por tal razón la formación integral de los estudiantes desde temprana edad, a partir de la promulgación de valores, el respeto por lo que no es de uno, y la honestidad, contribuye en la formación de personas solidarias y responsables, favoreciendo la toma de decisiones desde parámetros éticos y moralmente correctos.

Es pertinente hacer alusión a los resultados de las Pruebas Saber de Competencias Ciudadanas las cuales son una herramienta para identificar comportamientos estudiantiles, permitiendo el diseño de planes de mejoramiento más acertados. Del cuestionario de Competencias Ciudadanas, en los exámenes SABER 5 y 9 (2012-2015) mediante el cual se evaluó un conjunto de competencias no cognitivas en torno a tres ámbitos de la ciudadanía: Convivencia y Paz; Pluralidad, Identidad y Valoración de las Diferencias; y Participación y Responsabilidad Democrática, se presentaron los siguientes resultados, evidenciando la necesidad de instaurar mejoras al marco de las competencias ciudadanas (ICFES, 2016).

Alrededor de la mitad de los estudiantes de quinto y noveno a nivel nacional se ubicaron en el nivel alto de las escalas de actitudes hacia las respuestas pasivas para el uso de la agresión y manejo de la rabia; sin embargo, solo alrededor del 25 de los estudiantes de grado noveno del país manifestaron ser capaces de sentir empatía por personas en situación de agresión, y esta proporción es relativamente igual de pequeña

en todos los tipos de establecimientos y niveles socioeconómicos.

Los establecimientos oficiales agruparon la mayor proporción de estudiantes de quinto y noveno quienes afirmaron haber sido víctimas de intimidación escolar (67%). Con respecto a los tipos de agresión, los establecimientos oficiales urbanos mostraron los porcentajes más altos para grado quinto; mientras que en noveno, los establecimientos privados reportaron la mayor presencia de víctimas de agresión física y los porcentajes más bajos en agresión verbal y relacional (ICFES, 2016).

Vale la pena resaltar que, la percepción de inseguridad en el colegio y la presencia de intimidación escolar y de agresión física, relacional y verbal se presentó alrededor de un 35% (ICFES, 2016). Lo anterior, enfatiza en la necesidad de plantear estrategias con el fin de contribuir en el mejoramiento de comportamientos al interior de las instituciones educativas, evitando la intimidación y lo que se conoce hoy en día como bullying<sup>2</sup>.

En este orden de ideas, Red Papaz (2019), logró establecer que en los grados quinto y noveno se han registrado mayores casos de bullying durante la edad escolar, en el grado quinto de primaria se encontraron niveles de victimización cercanos al 38%, y en noveno grado al 27%. A pesar de que no existe una estadística que permita identificar cuántos niños, niñas y adolescentes son víctimas de bullying en el país, el MEN (2016) enfatizó que en las regiones donde hay altos índices de violencia, tiende a ser más alto el porcentaje.

Por otra parte, en el ámbito de pluralidad, identidad y valoración de las diferencias, el índice de actitudes hacia la diversidad mostró que los estudiantes tienen un mayor nivel de tolerancia con sus compañeros que provienen de otras zonas del país, en comparación del que manifiestan por aquellos en alguna condición de discapacidad (ICFES, 2016).

En el ámbito de participación y responsabilidad democrática, se observaron disminuciones en los resultados nacionales. A excepción de la escala sobre actitudes la participación estudiantil, el índice de responsabilidad democrática presentó caídas notorias en este resultado, acentuado en los establecimientos oficiales, lo que indica la necesidad de reforzar estos lineamientos (ICFES, 2016). En cuanto a los indicadores de actitudes hacia el incumplimiento de la ley y actitudes hacia el gobierno escolar y la participación estudiantil, los establecimientos de los niveles socioeconómicos más bajos presentan los menores porcentajes (ICFES, 2016).

Lo anterior, plantea la necesidad de comprender dentro de los estándares de competencias

<sup>2</sup> Acoso físico o psicológico al que someten, de forma continuada, a un alumno sus compañeros.

ciudadanas la lógica de la transversalidad en cuanto a los valores. Por una parte, puede presentarse falta de familiaridad de los maestros con los esquemas metodológicos, mejor apropiación y comprensión de la cívica y ética como lineamientos fundamentales del desarrollo personal y social; y por otra parte la comprensión de la formación ciudadana a partir del autónomo reconocimiento respetuoso del otro como igual. Conviene así revisar los planteamientos actuales de las competencias ciudadanas impartidas en las instituciones educativas.

Además, en el Balance sobre la Ejecución al Plan Nacional Decenal de Educación 2006–2016 se observa que *“no se ha logrado que la educación sea un asunto de Estado y de sociedad, que como dice la Constitución Política, sea corresponsabilidad de todos, y por esa razón, un acuerdo entre todos: por lo general los gobiernos definen por su lado sus “políticas públicas” sin el enfoque de derecho y sin participación real de los sujetos de derechos; las iniciativas privadas por lo general se ofertan desde la lógica del mercado; y las familias optan según su capacidad adquisitiva en ese mercado. Visto lo anterior, se mantiene la pregunta sobre si día a día, gradual y progresivamente ¿los estudiantes son cada vez más autónomos y responsables, creativos, productivos, felices y participativos sabiendo dónde están, en qué condiciones viven y se forman teniendo memoria, desarrollando sus facultades y capacidades y proyectando su vida digna y libre?”*<sup>3</sup>.

Aunque este no es un índice causal directo de los estándares actuales de competencias ciudadanas, conviene mencionar que Colombia cayó en el 2018 de 37 a 36 puntos sobre 100 (entendiendo que entre menor número mayor índice de corrupción se encontró), descendiendo del puesto 96 al 99, entre los 180 países con el índice de corrupción más alto, en el índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (Transparencia por Colombia, 2018). Entre los países OCDE el puntaje de Colombia es aún más preocupante: el país ocupa el penúltimo lugar entre 36 países, superando únicamente a México, país con un índice de 38 puntos (Transparencia por Colombia, 2018).

Igualmente conviene señalar cifras que permiten esbozar algunos de los retos de nuestra sociedad actual. La tasa de homicidios en los últimos 12 meses es del 25,4%. Se presentaron 12.458 homicidios en el 2018. En cuanto a delitos contra el patrimonio en lo que vamos del 2019 se presentaron 130.568 hurto a personas, 19.605 hurtos a residencias y 22.042 hurtos a comercio. Además, se presentaron 3.026 acciones extorsivas<sup>4</sup>. Mientras que en el 2018 durante este mismo periodo se presentaron 115.716 hurtos a

personas, 22.536 hurtos a residencias y 30.685 hurtos a comercio. Además, se presentaron 3.451 acciones extorsivas<sup>5</sup>.

Adicionalmente, en Colombia desde el año 2014 hasta marzo de 2019 se estima que se han realizado cerca de 1.200.000 capturas y 106.000 aprehensiones a adolescentes. En Bogotá, según datos del ICBF en el 2018, hubo alrededor de 8.060 menores de edad en conflicto con la ley fueron atendidos en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA). El ICBF reveló que las principales razones de capturas a adolescentes son por uso de estupefacientes, hurto y hurto calificado, tráfico y porte de armas, lesiones personales, violencia intrafamiliar, violencia contra servidor público y daño al bien ajeno.

Por otra parte, en lo que vamos del 2019 hay 10.200 niños y jóvenes de 5 a 17 años con lesiones no fatales por violencia intrafamiliar y 12.254 niños y jóvenes de 5 a 17 años con lesiones no fatales por violencia interpersonal. La violencia se encuentra presente en nuestra sociedad, la falta de reconocimiento y respeto por el otro es una constante. Además, a nivel nacional el 70,7% de estudiantes declararon haber usado alguna vez en su vida alguna sustancia psicoactiva. Un 61,3% declaró uso en el último año y un 39,1% en el último mes. Hoy hay 5.159 niños y jóvenes a nivel nacional de 6 a 17 años ingresan al ICBF al programa por consumo de sustancias psicoactivas.

Lo anterior muestra que hay mucho por hacer, los esfuerzos para forjar una sociedad pacífica, responsable, honesta, no violenta y sana no han sido suficientes. El diseño entonces de estrategias a partir de principios claros, integrados a los planes de mejoramiento de cada institución y capaces de lograr transformaciones culturales, desde las zonas urbanas hasta las zonas más marginadas y afectadas por la violencia, es una prioridad. Resulta fundamental la implementación eficiente de las competencias ciudadanas en todas las instituciones educativas del país. Los contenidos educativos deben asumirse como saberes transmisibles, orientados a la creación de situaciones de interacción, permitiendo que los estudiantes puedan problematizar y normar su conducta tanto en los aspectos personales como sociales.

Es así que se pretende favorecer que los niños, niñas y adolescentes adquieran las herramientas necesarias para “analizar críticamente su contexto, así como desarrollar capacidades para conocer, ejercer y defender sus derechos y cumplir sus deberes, participando de forma activa y pacífica en los colectivos en los que se desenvuelven, y para emitir juicios y asumir posturas argumentadas y correctas ante asuntos públicos” (SEBYN, 2008: 215).

Debemos seguir instaurando la formación ciudadana como un proceso que se puede diseñar, con base en principios cívicos y éticos claros,

<sup>3</sup> Plan Decenal de Educación.

<sup>4</sup> Indicadores de seguridad, Ministerio de Defensa 1° de enero al 20 de junio (2018-2019).

<sup>5</sup> Indicadores de seguridad, Ministerio de Defensa 1° de enero al 20 de junio (2018-2019).

implementándolos con persistencia y rigor en la vida diaria de los niños, niñas y adolescentes. La formación cívica, ética y ciudadana en la escuela debe ser un proceso basado en la convivencia escolar, donde niños y jóvenes tengan la oportunidad de vivir y reconocer la importancia de los principios y valores que contribuyen a la convivencia democrática y a su desarrollo pleno como personas e integrantes de una sociedad. “En este razonamiento ético juegan un papel fundamental los principios y valores que la humanidad ha forjado: respeto a la dignidad humana, justicia, libertad, igualdad, solidaridad, responsabilidad, tolerancia, honestidad, aprecio y respeto de la diversidad cultural y natural” (SEBYN, 2008).

La actualización de los estándares básicos de competencias ciudadanas, permitirá reforzar lineamientos en cuanto al “conocimiento y cuidado de sí mismo, la autorregulación y ejercicio responsable de la libertad, el respeto y aprecio de la diversidad, el sentido de pertenencia a la comunidad, la nación y la humanidad, el manejo y resolución de conflictos, la participación social y política, el apego a la legalidad y sentido de justicia y, la comprensión y aprecio por la democracia” (Rodríguez, 2015). Se propone entonces influir de manera intencional en el ámbito práctico moral, reconociendo la importancia de las relaciones que se construyen en el aula y la escuela.

Resulta igualmente conveniente reforzar la divulgación y socialización de los nuevos estándares básicos de competencias ciudadanas a todas las Entidades Territoriales Certificadas del país, así como prestar asistencia técnica a docentes, con el fin de garantizar su correcta implementación y promover su apropiación en los establecimientos educativos a través de los Proyectos Educativos Institucionales.

Por lo anterior y dadas las exigencias de la sociedad colombiana, incluso a nivel global, es imperativo generar las condiciones para fomentar la educación ética, cívica y ciudadana de todos los niños, niñas y adolescentes del país, para que se desarrollen como ciudadanos responsables y comprometidos consigo mismos, con los demás y con la construcción de una sociedad más equitativa para todos.

El civismo en efecto es una acción social que involucra a toda la sociedad y que fija los parámetros de comportamientos para un buen vivir social. Caballero (2016) expone que el civismo es “una expresión del sentimiento de pertenencia a una comunidad y, por tanto, de interés y respeto por el bien común. Puede traducirse como el conjunto de pautas básicas de comportamiento social”. El civismo “designa un modo de comportamiento basado en actitudes de respeto y tolerancia activa hacia el ejercicio de los derechos y libertades de todos, aunque sean diferentes a nosotros en costumbres, moral o religión; el civismo tiene sentido en el marco del cumplimiento de las

leyes en un Estado democrático y de derecho” (Cifuentes, 2008). Con este enfoque, el civismo tiene preponderancia frente al respeto del marco institucional, a partir de un trabajo multidisciplinar desde perspectivas éticas, jurídicas y políticas, que configuran un conocimiento del Estado y del derecho con un papel más activo de la ciudadanía, generando una transformación social y el valor de lo público (Cifuentes, 2008).

En esta misma línea, el comportamiento ético confluye en un conjunto de normas morales que se construyeron a partir de valores que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida (RAE, 2019). Por su parte la ciudadanía se entiende como el comportamiento propio de un buen ciudadano (RAE, 2019), concibiendo nuestro lugar en la sociedad, aceptando nuestros derechos y deberes, y reconociendo al otro como igual. Estos comportamientos, permiten la construcción de una sociedad equitativa, igualitaria, tolerante, respetuosa de la ley y del otro, en donde el bien común se instaura como la arista de nuestros comportamientos.

Nuestra sociedad actual denota comportamientos individualistas, en donde el respeto por los otros y el bien común se han visto deteriorados. Por esta razón, el civismo, la ética y la ciudadanía se instauran como elementos que debemos promulgar, contribuyendo en la construcción de una sociedad más justa, amable y respetuosa. Como lo plantea Victoria Camps, “es necesario que las personas se respeten unas a otras y hay que respetar las cosas comunes, para que todos las puedan disfrutar cuando las necesiten. El civismo es, por encima de todo, la cultura de la convivencia pacífica y solidaria, del compromiso con la ciudad y sus habitantes”.

En este sentido, el civismo, la ética, la ciudadanía y el respeto por los demás propende por tener sociedades en paz. Además, el fortalecimiento de los valores cívicos mejora el comportamiento social y genera cohesión social, un factor trascendental para empoderar a las personas de lo público. Debemos entonces desde la educación fomentar la apropiación del civismo, la ética y la ciudadanía. A través de la pedagogía podemos convocar a una transformación social, generando un sentido de pertenencia con la comunidad, lo que derive en el fortalecimiento de nuestros valores como sociedad.

Hablar de valores y de ciudadanía debe ser una prioridad de nuestra sociedad, es urgente pasar la página de los “vivos” y pensar en una sociedad cívica y ética inmune a la tentación de la criminalidad y la corrupción, que rechace categóricamente y sin excusas el camino del atajo y en donde el respeto hacia los demás sea la línea base de nuestro comportamiento (Iván Duque Márquez, 2018).

El Estado tiene que orientar mecanismos pedagógicos que corrijan los comportamientos

sociales anticívicos, así como debe fomentar prácticas democráticas para la generación de condiciones que permitan “impartir los principios y valores de la participación ciudadana como un elemento fundamental en la construcción social”. La educación deberá orientarse a pensar en sociedades pacíficas y de respeto a las libertades dentro del marco del gran acuerdo social<sup>6</sup>.

*“Lamejormanera de promover las acciones que queremos desarrollar es vivirlas cotidianamente en la escuela; a su vez, un modo efectivo de promover valores es aplicarlos allí mismo”.*

De los honorables Congresistas,



**Bibliografía**

Caballero, R. (2016). “Incivismo”. Centro Para el Estudio y Prevención de la Delincuencia. Disponible en: <http://crimina.es/crimipedia/wp-content/uploads/2016/05/Incivismo.pdf>

Camps, V. (2005). “El Sentido del Civismo”. Barcelona. Disponible en: [http://www.publicacions.bcn.es/b\\_mm/ebmm\\_civisme/015-021.pdf](http://www.publicacions.bcn.es/b_mm/ebmm_civisme/015-021.pdf)

Cifuentes Pérez, L. (2008). “El civismo: una construcción ético-política. Avances en Supervisión Educativa”. Disponible en: <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/337/464>

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación [ICFES] (2016). Cuestionario de Acciones y Actitudes Ciudadanas, prueba Saber 3°, 5° y 9°. Resultados nacionales 2012 – 2015. Disponible en:

Lizcano Fernández, F. (2012). “Conceptos de ciudadano, ciudadanía y civismo. Polis” (Santiago), 269-304. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682012000200014>

Ministerio de Educación Nacional [MEN] (2006). Estándares Básicos de Competencias en Lenguaje, Matemáticas, Ciencias y Ciudadanas. Guía sobre lo que los estudiantes deben saber y saber hacer con lo que aprenden. Disponible en: [https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-340021\\_recurso\\_1.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-340021_recurso_1.pdf)

Ministerio de Educación Nacional [MEN] (2014). Estándares Básicos de competencia. Disponible en: [https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-340021.html?\\_noredirect=1](https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-340021.html?_noredirect=1)

Plan Decenal de Educación. Disponible en: <http://www.plandecenal.edu.co/cms/images/Balance-del-PNDE-2006-2016-III-CNSPND-V23-Ene-17.pdf>

Real Academia Española. (2018). Diccionario de la lengua española (22.a ed.). Disponible en: <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=civismo>

Real Academia Española. (2019). Diccionario de la lengua española (22.a ed.). Disponible en: <https://dle.rae.es/?id=9NbSsL7>

Red Papaz (2019). Colombia, uno de los países de A. Latina con más matoneo escolar.

Rodríguez Mc Keon, L. (2015). Ethics and Civic Education in the School: Between Instruction and Formation. Lucía Elena. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/folios/n41/n41a03.pdf>

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. Cuestionario de Acciones y Actitudes Ciudadanas, prueba Saber 3°, 5° y 9° (2012-2015). Resultados nacionales. Disponible en:

<http://www.icfes.gov.co/documents/20143/1323329/Cuestionario%20acciones%20actitudes%20ciudadanas%20prueba%20saber%20359%20-%20resultados%20nacionales%202012%20al-2015.pdf>

Rousseau, J. (1999). “El Contrato Social”. Editado por el Aleph. Disponible en: <http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20EI%20Contrato%20Social.pdf>

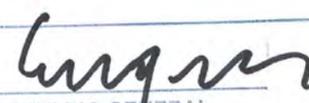
SEBYN (2008). Programa Integral de Formación Cívica y Ética. México: Secretaría de Educación Pública.

Transparencia por Colombia (2018). Índice de Percepción de la Corrupción (2018) Disponible en: <http://transparenciacolombia.org.co/2019/02/25/resultados-ipc-2018/>

UNESCO. “Replantear la educación ¿Hacia un bien común mundial?” Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002326/232697s.pdf>

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)  
 El día 26 del mes Ago del año 2019  
 se radicó en este despacho el proyecto de ley  
 N°. 156 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y  
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
 por: \_\_\_\_\_

  
 SECRETARIO GENERAL

<sup>6</sup> “Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes” Rousseau (1999).

SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 26 de agosto de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 156 de 2019 Senado, *por la cual se dictan condiciones para la educación cívica, ética y ciudadana de todos los niños, niñas y adolescentes*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Ruby Helena Chagüí Spath, Fernando Nicolás Araújo Rumié, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Álvaro Uribe Vélez*, honorable Representante *Juan Manuel Daza Iguarán*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del

Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 26 de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual se definen mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia entre la nación y los municipios para la concertación de proyectos de exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables.*

#### **1. SÍNTESIS DEL PROYECTO**

El objetivo de esta iniciativa es crear mecanismos de participación ciudadana al interior del sector minero energético y establecer, a través del procedimiento de concertación, los instrumentos de coordinación y concurrencia entre la nación y los municipios para la realización de actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables en los municipios.

Este tiene un alcance nacional, en donde no se encuentren áreas excluidas o con restricciones de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

En el trámite del procedimiento para el otorgamiento de contratos de concesión mineros o de hidrocarburos, o sus equivalentes se introducen mecanismos de participación. Estos mecanismos son las Audiencias Públicas de Recursos Naturales No Renovables, la Intervención de Terceros, el Derecho de petición especial, y las Veedurías ciudadanas.

La concertación se define como el procedimiento mediante el cual se garantizan los principios de coordinación y concurrencia para lograr un acuerdo entre la nación y los municipios en relación al desarrollo de actividades de

exploración y explotación de recursos naturales no renovables, de acuerdo a la jurisprudencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional, en especial en la exhortación realizada al Congreso para regular la materia en la Sentencia de Unificación SU-095 de 2018. La concertación es un procedimiento obligatorio que podrá realizarse mediante un proceso general o mediante un proceso por proyecto.

En la concertación general intervienen la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, el Ministerio de Minas y Energía, las autoridades ambientales, la ciudadanía, el alcalde municipal o distrital y el concejo municipal o distrital. En este proceso se identificarán las áreas en las que se proyecte realizar actividades de exploración y explotación minera y de hidrocarburos en el municipio o distrito respectivo, las cuales deberán incluirse en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Se establece que el componente general del Plan de Ordenamiento Territorial, de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y de los Esquemas de Ordenamiento Territorial deberá contener la concertación sobre la identificación de las áreas en las que se proyecta realizar actividades mineras y de hidrocarburos.

Los Concejos municipales o distritales podrán revisar y ajustar por una vez los Planes de Ordenamiento Territorial, durante su periodo de vigencia, con el objeto de realizar la concertación minera y de hidrocarburos sobre la identificación de las áreas en las que se proyecta realizar actividades de exploración y explotación minera y de hidrocarburos en su jurisdicción.

Se derogan las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

## 2. TRÁMITE DEL PROYECTO

**Origen:** Congresional

**Autores de la iniciativa:** honorables Senadores: *Angélica Lozano Correa, Wilson Néber Arias Castillo, Antonio Eresmid Sanguino Páez.* Honorables Representantes: *César Augusto Ortiz Zorro, María José Pizarro Rodríguez, Abel David Jaramillo Largo, David Ricardo Racero Mayorca.*

**Proyecto Publicado:** *Gaceta del Congreso* número 712 de 2019

## 3. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el día 21 de agosto fui designada ponente en primer debate del Proyecto de ley número 52 de 2019 Senado, *por medio de la cual se definen mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia entre la nación y los municipios para la concertación de proyectos de exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables.*

## 4. OBJETIVO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Los objetivos concretos que persigue el Proyecto de ley número 52 de 2019 son:

- i) Subsanan el déficit de protección constitucional en materia de mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia nación-territorio específicos para la explotación del subsuelo y de Recursos Naturales No Renovables (RNNR), establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-095 de 2018 en la que se exhorta al Congreso de la República para que en el menor tiempo posible defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación-territorio, teniendo en cuenta los trece criterios expuestos en la parte motiva.
- ii) El establecimiento de mecanismos de participación ciudadana al interior del sector minero energético, específicos para la explotación del subsuelo y de Recursos Naturales No Renovables (RNNR).
- iii) El establecimiento de instrumentos de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que permitan la concertación entre la nación y las entidades territoriales para la explotación del subsuelo y de RNNR.
- iv) Armonizar la normatividad vigente en materia de ordenamiento territorial para permitir procedimientos de concertación general a través de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Para el cumplimiento de dichos objetivos, el articulado crea los mecanismos de participación y concertación en materia de RNNR, modifica la Ley 388 de 1997 e incluye los trece criterios establecidos por la Corte Constitucional para el establecimiento de mecanismos de participación y de concertación nación-territorio como principios dentro del proyecto y en contenido del articulado.

## 5. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

Según el *Environmental Justice Atlas*, Colombia es el segundo país en el ranking mundial de conflictos socioambientales. Cada vez son mayores los conflictos por acceso a los recursos naturales a lo largo del territorio nacional ocasionados por diversas causas como la imposición unilateral de una actividad productiva, la autorización de exploración y explotación minera no concertada con las autoridades locales, conflictos por el uso de la tierra, conflictos con la industria, problemas con la gestión del agua, construcción de infraestructura, entre otras actividades, que resultan incompatibles con el uso sostenible del territorio y la conservación de la biodiversidad.

Muchos de estos conflictos se deben a la existencia de tensión de principios constitucionales y de vacíos jurídicos referentes a la forma de dirimir conflictos cuando hay traslape de competencias correspondientes a las autoridades municipales y competencias propias de las entidades del nivel nacional. En el caso de la minería, concretamente, hay una tensión latente entre dos principios constitucionales. Por un lado, la Constitución Política dispone que “el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables” y, por otro lado, dispone que al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa corresponde, entre otras funciones, “ordenar el desarrollo de su territorio”. Esta última función se materializa según el contenido del artículo 313 de la Constitución, en la facultad que tienen los concejos municipales de “7. Reglamentar los usos del suelo”.

Esta situación se materializa en la práctica en la concesión de títulos mineros en zonas en las que los usos del suelo no necesariamente responden a una vocación minera, lo que ha generado el surgimiento de diversos conflictos socioambientales a lo largo y ancho del territorio nacional.

Dicho vacío normativo y la falta de espacios e instrumentos eficaces que garanticen la participación de las comunidades se ha traducido en los últimos años en la realización de consultas populares por parte de varios municipios que quieren expresar a partir de un mecanismo de participación su inconformidad con la realización de proyectos mineros y petroleros en su territorio,

que se oponen a los usos del suelo que se tienen previstos para el mismo.

Con las consultas populares no se supe de manera completa la necesidad de estructurar espacios y mecanismos transparentes y reglados de participación, dentro del proceso de identificación y decisión sobre la autorización, definición y delimitación de un proyecto minero o petrolero en su territorio, pues esta suele ocurrir una vez se ha autorizado la realización de una actividad minera en determinada zona del municipio. Entre algunos ejemplos se encuentra la consulta popular de Piedras (Tolima, 2012), Tauramena (Casanare, 2013), Monterrey (Casanare, 2013) y otras que se encuentran en trámite para ser realizadas como la de Ibagué (Tolima).

El papel de la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido fundamental en la formulación de lineamientos que permitan llenar el mencionado vacío legal. Decisiones como la C-123 de 2014, C-035 de 2016 y C-273 de 2016 han sentado las bases jurisprudenciales para formular las normas necesarias para que se logre esclarecer la tensión entre los principios constitucionales de Estado unitario y autonomía territorial y para que la decisión sobre la realización de un proyecto de exploración y explotación minera en un territorio no continúe siendo un factor de generación de conflictos en los municipios colombianos.

El presente proyecto de ley entiende que la minería es una actividad cuya autorización se proyecta para el mediano y largo plazo y en este sentido, cualquier decisión sobre la realización de la misma debe darse de forma reglada a través de instrumentos que respondan también al mediano y largo plazo.

## **6. MARCO NORMATIVO**

### **Constitución Política de 1991**

La Constitución Política de 1991 establece en su articulado la distribución de competencias normativas entre la nación y las entidades territoriales. Así, el artículo 332 establece que “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes” como parte del principio de Estado unitario contenido en el artículo 1° de la Carta.

A su vez, el artículo 311 de la Constitución consagra a los municipios como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado a la que le corresponde, entre otras funciones, “ordenar el desarrollo de su territorio”. Esta función se concreta en lo consagrado en el artículo 313 de la Constitución sobre las competencias de los concejos, pues en su numeral 7 establece que corresponde a estos “reglamentar los usos del suelo”. Frente a esta tensión, la Corte Constitucional ha fijado los lineamientos generales que permiten armonizar las competencias de las autoridades municipales con las autoridades del

nivel nacional, como se desarrollará más adelante cuando se analice la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre esta materia.

### **Ley 388 de 1997**

La Ley 388 de 1997 establece entre sus objetivos principales “el establecimiento de mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial (...)”. Asimismo, la Ley 388 busca “promover la armoniosa concurrencia de la nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”. En este sentido, para el Legislador en la formulación de la Ley 388 de 1997 fue claro que debe haber armonía entre el ejercicio de la autonomía por parte de los municipios y las competencias concurrentes entre estos y la nación.

Según el artículo 9° de la misma ley, el plan de ordenamiento territorial “es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”. En cuanto al componente general del plan de ordenamiento, el artículo 12 establece que este debe contener los objetivos y estrategias de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal y distrital, entre otros aspectos, la “adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales”.

Cabe resaltar que la Constitución Política hace mención a los dos tipos de recursos naturales, consagra que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en general. Específicamente establece que el Estado es propietario de los recursos naturales no renovables y menciona que hay unas entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, las Corporaciones Autónomas Regionales y los demás miembros del Sistema Nacional Ambiental consagrados en la Ley 99 de 1993. Es importante tener presente dicha distinción, pues la Ley 388 al establecer que el Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento que adoptará a largo plazo el manejo del conjunto de los recursos naturales no limita la planificación exclusivamente a los recursos naturales renovables, sino que consagra una norma abierta en la que puede entenderse que se encuentran incluidos los recursos naturales no renovables.

Adicionalmente, el artículo 14 de la misma ley establece que el componente rural del plan de ordenamiento territorial “es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal” que debe contener, entre otros elementos, “el señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera” (subrayado fuera de texto).

En este sentido, la planificación del manejo de los recursos naturales en general, lo que comprende tanto renovables como no renovables y el señalamiento de condiciones de las zonas de producción minera no son temas ajenos a los planes de ordenamiento territorial pues la misma Ley 388 de 1997 los menciona en su articulado.

### **Ley 1454 de 2011**

En armonía con la Ley 388 de 1997, la Ley 1454 de 2011, *por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*, contiene entre sus objetivos el de definir las competencias entre la nación y las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial y establecer las normas generales para la organización territorial. Dicha ley define concretamente el concepto y finalidad del ordenamiento territorial como un “instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia”. Dicha ley también reconoce que la finalidad del ordenamiento territorial es propiciar “las condiciones para concertar políticas públicas entre la nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional”.

El presente proyecto de ley propone la adición de directrices para la concertación minera entre las entidades territoriales y las autoridades del nivel nacional bajo el entendido de que la ley orgánica de ordenamiento territorial “constituye un marco normativo general de principios rectores que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios y entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político-administrativa del Estado en el territorio”.

Asimismo, la Ley 1454 de 2011 que dicta las normas orgánicas sobre ordenamiento territorial establece entre sus principios la sostenibilidad y la participación. Con respecto a la sostenibilidad señala que “el ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población” y respecto a la participación consagra que “la política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial”.

Una de las decisiones que incide en la orientación y organización territorial sin duda es la decisión sobre realizar actividades de explotación de recursos naturales no renovables en un territorio, concretamente minería. Como se mencionó anteriormente hay una tensión presente entre el principio de Estado unitario y el principio de autonomía territorial que se traduce en la tensión de competencias entre nación y entidades territoriales. Frente a esta tensión, el artículo 27 establece varios principios que rigen el ejercicio de las competencias y que deben ser tenidos en cuenta en caso de conflictos entre los que se encuentran:

#### Coordinación.

La nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.

#### Concurrencia.

La nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.

#### Subsidiariedad.

La nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales.

Como se verá en el siguiente apartado, los principios contenidos en la Ley 1454 de 2011

son retomados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la decisión sobre la tensión sobre la autorización de minería en los territorios.

### **Ley 685 de 2011 Código de Minas**

Durante la administración del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) se sancionó la ley que actualmente rige el sector minero en el país. La reforma al antiguo Código se justificó por la necesidad de ajustarlo a la Constitución de 1991 y a las leyes que la reglamentan, amén de las presiones por parte de las empresas privadas y los gremios para que se modificara.

Desde 1996 la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) apoyó con asistencia técnica al Gobierno colombiano en un proyecto para la reforma de la legislación minera (Mining Watch Canadá y CENSAT, 2009); en 1997 se celebró el convenio entre el Ministerio de Minas y Energía y el Canadian Energy Research Institute (CERI) para asesorar la formulación de políticas y normativa minera en Colombia. La Contraloría General de la República advirtió sobre la inconveniencia de esta relación señalando que si Canadá invertía una cuantía importante de recursos para fortalecer las instituciones del Estado era lógico que este país esperara obtener algún beneficio de la nueva legislación. Concluía que “se presenta por lo menos en la primera etapa del proyecto una importante salida de información geocientífica y ambiental cuyo potencial de conocimiento se pierde para el país” (Contraloría General de la República, 2000, citado por Fierro 2012: 37). Producto de este convenio, fue diseñado el nuevo Código de Minas y aprobado por el Congreso mediante la Ley 685 de 2001. Luego fueron expedidos sus decretos reglamentarios, cuya redacción fue asesorada por abogados que representaban varias compañías mineras que en ese momento correspondía a la mitad de las empresas inscritas en el Registro Minero Nacional.

Este Código cambió sustancialmente las pautas con las que se venía regiendo el sector, introduciendo aspectos que muestran serias incompatibilidades con el espíritu de la Constitución Política de 1991. En efecto, la Ley 685 de 2001 contraría los principios constitucionales en tres sentidos: 1) Desestima la noción del Estado Social de Derecho; 2) Rompe la estructura descentralizada del Estado; y 3) Define una reglamentación propia para el manejo ambiental, desconociendo la Ley General Ambiental del país (Ley 99 de 1993).

### **Jurisprudencia de la Corte Constitucional**

#### *Sentencia C-395 de 2012*

En la Sentencia C-395 de 2012, la Corte decidió sobre la constitucionalidad del artículo 37 del Código de Minas (Ley 685 de 2001) que establecía que las autoridades regionales, seccionales o locales, incluidos los municipios, no podían establecer zonas excluidas de minería. En esta ocasión la Corte declaró la exequibilidad de dicho artículo por los cargos analizados, los cuales

se sintetizan en que entidades territoriales no tengan la posibilidad de regular las condiciones y exigencias a la actividad minera de forma general.

La razón de la decisión se encontraba en que, bajo el criterio de esta alta corporación, el legislador tenía la facultad de dar prelación al principio unitario, en el marco de la tensión existente entre este y el principio autonómico, en el marco constitucional previsto para la explotación de los recursos naturales.

Por último, la Corte aclara que lo anterior no excluye la posibilidad de que el legislador pueda regular las distintas etapas de la actividad minera, y el papel que juegan las entidades territoriales en ellas, lo que permite que el Congreso pueda regular la participación de los municipios en la decisión de realizar actividades mineras en su territorio.

#### *Sentencia C-123 de 2014*

En la Sentencia C-123 de 2014, la Corte Constitucional evaluó de nuevo la constitucionalidad del artículo 37 del Código de Minas, pero ahora por cargos diferentes. En esta sentencia se declaró la exequibilidad condicionada del artículo 37 del Código de Minas que consagra una prohibición legal según la cual ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que quedarán permanente o transitoriamente excluidas de la minería, prohibición que incluía, además, los planes de ordenamiento territorial. En dicha ocasión, la Corte Constitucional estableció los primeros lineamientos frente al tema de la participación ciudadana y de las autoridades locales en la autorización de minería en su jurisdicción.

La Corte Constitucional resolvió la demanda interpuesta contra el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, la cual presentó cargos por la vulneración del principio de autonomía territorial, concretamente, la competencia de los concejos para regular los usos del suelo en el territorio del municipio o distrito (artículo 313 numeral 7 de la Constitución) y por desconocimiento del derecho constitucional a gozar de un ambiente sano (artículo 79 de la Constitución). En dicha ocasión, la Corte resaltó que en el caso de la exploración y explotación minera los principios fundamentales del ordenamiento constitucional pueden entrar en tensión. En este sentido, destacó que en el caso de la minería si bien puede interpretarse que hay un privilegio por el principio constitucional de organización unitaria del Estado (artículo 1° de la Constitución) y los artículos 332 y 334 de la Constitución que privilegian la posición de la nación en la determinación de las políticas relativas a la explotación de recursos naturales, también es necesario tener en cuenta otras disposiciones constitucionales “de igual valía dentro de la organización del Estado, como son los principios de autonomía y descentralización de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus

intereses –artículo 287 de la Constitución– y de coordinación y concurrencia –artículo 288 *ibidem*–, que se deben acatar al hacer el reparto de competencias entre la nación y, en este caso, los municipios y distritos”.

En este fallo, la Corte Constitucional destacó la necesidad de encontrar una solución que permitiera aplicar de manera armónica el contenido de los principios que se encuentran en tensión y concluyó que en “el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera –cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado– se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial. En este sentido, una autorización al respecto deberá dar la oportunidad a las entidades municipales o distritales involucradas de participar activa y eficazmente en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como del desarrollo económico, social y cultural de las comunidades”.

Entonces, de esta decisión de la Corte Constitucional pueden resaltarse cuatro elementos: en primer lugar, la Corte reconoce la tensión de principios constitucionales presente en la autorización sobre exploración y explotación minera; en segundo lugar, establece el momento en que debe darse la participación, esto es, en la autorización de la actividad minera; en tercer lugar, establece el instrumento que materializará dicha participación, es decir, acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas, salubridad de la población, desarrollo económico, social y cultural de las comunidades y por último, determina los actores concretos que participarán: las entidades municipales o distritales y las autoridades del nivel nacional. Elementos que guían el articulado propuesto en el presente proyecto de ley.

#### *Sentencia C-035 de 2016*

En la Sentencia C-035 de 2016 la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, sobre Áreas de Reserva para el desarrollo minero. En esta ocasión, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de dicha disposición legal “con fundamento en la necesidad de armonizar la tensión constitucional entre las facultades del Estado para extraer recursos de su propiedad, y la autonomía de las entidades territoriales, en especial para reglamentar los usos del suelo” (subrayado fuera de texto). La Corte resaltó, nuevamente, que el artículo 332 de la Constitución establece que el Estado es propietario de los recursos del subsuelo, mientras que los artículos 287 y 288 de la Carta disponen la autonomía de los municipios en el manejo de los asuntos que los afectan, la

capacidad de planificar el desarrollo local y la facultad para reglamentar los usos del suelo dentro del municipio en cabeza de los concejos municipales.

Resulta de gran relevancia la aclaración que hizo la Corte Constitucional en este fallo en el sentido de sostener que “si bien es cierto que el Estado es propietario de los recursos del subsuelo, la extracción de dichos recursos también afecta el uso del suelo” (subrayado fuera de texto) y la selección y oferta de áreas de reserva minera “pueden alterar la vocación de uso del suelo”. La Corte también señaló que la disposición demandada, el artículo 20 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “no consagra un mecanismo para preservar la autonomía de las entidades territoriales para adoptar decisiones en las cuestiones que las afecten, ni su capacidad para reglamentar los usos del suelo, ni garantiza la participación ciudadana en las decisiones que los afectan”. En ese sentido, la Corte Constitucional consideró que para “garantizar la armonización de las facultades de la nación y de los municipios conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas deben concertar la selección de las áreas de reserva especial minera con las autoridades municipales”. Siempre bajo el entendido de que debe garantizarse que la selección y oferta de las áreas de reserva especial minera “no sean incompatibles con los instrumentos de planeación de las entidades municipales donde están ubicadas, es decir, con los planes de ordenamiento territorial”.

#### *Sentencia C-273 de 2016*

La Sentencia C-273 de 2016 de la Corte Constitucional analizó la tensión entre el Estado como propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y los municipios y concejos municipales como encargados de la reglamentación de los usos del suelo. En esta ocasión, la Corte Constitucional decidió la inexecutable del artículo 37 del Código de Minas (cuya exequibilidad condicionada había sido decretada anteriormente en la Sentencia C-123 de 2014) por vicios materiales.

La Corte Constitucional analizó los cargos de los demandantes según los cuales la prohibición legal del artículo 37 del Código de Minas se oponía al artículo 151 de la Constitución Política. Concretamente, los demandantes argumentaban que una disposición de la ley ordinaria no puede restringir la competencia de los territorios en una materia de gran importancia para su planeación social y económica, como es la decisión sobre la autorización de minería en su territorio, pues la asignación de competencias a entidades territoriales corresponde a la ley orgánica. En este caso el problema jurídico resuelto por la Corte era si “se vulnera la reserva de ley orgánica cuando en una disposición contenida en una ley ordinaria el Congreso prohíbe a las autoridades del orden

territorial establecer zonas excluidas de la minería, inclusive en los planes de ordenamiento territorial”.

En esa ocasión, la Corte Constitucional destacó los principios rectores para el ejercicio de las competencias de las entidades territoriales y de la nación entre los que destacan los principios de coordinación, según el cual la nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica y el principio de concurrencia según el cual debe haber acciones conjuntas entre la nación y las entidades territoriales en busca de un objetivo común cuando así esté establecido con respecto de su autonomía. Esto, con el fin de decir que hay materias especialmente valiosas desde el punto de vista constitucional cuya regulación se reserva a determinados tipos de leyes, cuya expedición está sujeta a requisitos específicos. En este sentido, el constituyente dispuso una clasificación específica en el artículo 151 de la Constitución según el cual la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales está sujeta a reserva de ley orgánica.

La reserva de ley orgánica supone en la práctica una doble restricción, por un lado, impone unas mayorías específicas para su aprobación, específicamente, requiere mayorías absolutas de los miembros de una y otra cámara y, por otro lado, el propósito de las leyes orgánicas es regular las normas a las que debe sujetarse el ejercicio de la actividad legislativa, es decir, se trata de normas que rigen la adopción de otras normas y que demarcan los límites sustantivos y procedimentales a las autoridades que tienen a su cargo el cumplimiento de funciones legislativas. Con esto, la Corte establece que una ley orgánica solo se puede sustituir por otra ley de igual o superior nivel.

Destacó la Corte que las leyes orgánicas tienen por propósito “establecer de manera general las pautas para que el legislador ordinario desarrolle a futuro determinados temas por lo cual este tipo de ley se caracteriza por no entrar en los detalles y precisiones, toda vez que si lo hace estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando de contenido las competencias del Legislador Ordinario. Se trata en consecuencia de una ‘ley de trámites’ sobre la legislación”.

La Corte Constitucional determinó, entonces, la inexecutable del artículo 37 del Código de Minas y, además, expresó que:

“(…) la organización del territorio a partir de su potencial minero, por sí mismo, corresponde al ejercicio de una actividad propia de la administración nacional, que se ajusta al carácter unitario del Estado. Sin embargo, el ejercicio de esta actividad de ordenación del territorio de manera exclusiva por una entidad del nivel central sí puede tener un impacto significativo sobre la autonomía de las autoridades municipales para

planificar y ordenar sus territorios. La extracción de recursos naturales no renovables no sólo afecta la disponibilidad de recursos en el subsuelo, sino también modifica la vocación general del territorio, y en particular, la capacidad que tienen las autoridades territoriales para llevar a cabo un ordenamiento territorial autónomo. En esa medida tiene que existir un mecanismo que permita la realización del principio de coordinación entre las competencias de la nación para regular y ordenar lo atinente a la extracción de recursos naturales no renovables y la competencia de las autoridades municipales para planificar, gestionar sus intereses y ordenar su territorio, con criterios de autonomía”.

Asimismo, cabe resaltar que la Sentencia T-445 de 2016 precisa que “los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera”. Esa jurisprudencia resulta relevante, pues, en la concertación si bien se tiene la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre la identificación de áreas para la realización de minería, persiste la opción de prohibir dicha actividad.

*Sentencia T-445 de 2016 y el Auto número 053 de 2017*

En esta sentencia, la Corte decide la tutela interpuesta por un habitante del municipio de Pijao, Quindío, que interpone dicha acción constitucional frente a la decisión del Tribunal Administrativo del Quindío que declaró la inconstitucionalidad de la consulta popular propuesta por el alcalde del municipio de Pijao que preguntaba a los ciudadanos lo siguiente: Si estaba de acuerdo con que en el municipio de Pijao se ejecutaran actividades asociadas a proyectos mineros.

La Corte consideró necesario determinar si los municipios pueden prohibir o excluir de su territorio la actividad minera a través de una consulta popular y en uso de sus competencias para regular los usos del suelo y garantizar un medio ambiente sano.

Frente a esto, dicha Corporación encontró que la actividad minera afecta ámbitos de competencia de los municipios como la regulación de los usos del suelo, la protección de las cuencas hídricas y la salud de la población, por lo que teniendo en cuenta la Sentencia C - 123 de 2014 “los municipios sí tienen competencia para participar en estas decisiones, y que estas decisiones deben tomarse con su participación eficaz”, por lo cual, una consulta popular sobre este tipo de decisiones está dentro del ámbito de competencia del municipio.

Considerando lo anterior, la Corte decide precisar que los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan

prohibiendo la actividad minera y que la pregunta de la consulta vulnera la constitución por atentar contra la libertad del votante y no por desconocer las competencias constitucionales respecto del uso del suelo y la protección del medio ambiente del municipio de Pijao.

Contra la decisión consagrada en la Sentencia T-445 de 2016 se presentaron escritos de nulidad por parte de la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio de Minas y Energía, la Asociación Colombiana de Minería, la Procuraduría General de la Nación, entre otros.

Por lo anterior, la Corte Constitucional en su sala Plena resolvió el asunto mediante el Auto A-053 de 2017 en el que se concluye que “La decisión proferida por la Sala Sexta de Revisión, lejos de configurar un cambio en la jurisprudencia, lo que hizo fue reiterar las subreglas de esta Corporación en lo relativo a la participación de las entidades territoriales en las decisiones sobre actividades mineras en su territorio, y a las competencias de estas respecto de la regulación de los usos del suelo y la garantía de la protección del medio ambiente”.

#### *Sentencia SU-095 de 2018*

En esta sentencia, la Corte en sede de revisión decide de fondo sobre el amparo solicitado por la empresa Mansarovar Energy Colombia Ltda., que presentó acción de tutela contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta como resultado del trámite de la evaluación de la constitucionalidad de la convocatoria de Consulta Popular en el Municipio de Cumaral, Meta, respecto al desarrollo de actividades de exploración y explotación de recursos del subsuelo.

En este proceso, se decidió revocar las sentencias de instancia de tutela que negaban el amparo constitucional y, por el contrario, conceder el amparo solicitado, dejando sin efectos la decisión del Tribunal Administrativo del Meta que declaró constitucional el trámite de la Consulta Popular en el municipio de Cumaral, Meta.

La Corte, tras haber realizado una evaluación de la regulación existente en materia de exploración y explotación del subsuelo y de los Recursos Naturales No Renovables (RNNR), reconoce la existencia de un “déficit de protección constitucionalmente inadmisibles” en la medida en que no existen mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia entre nación y territorio.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte fundamentó la decisión en el argumento que, a pesar del mencionado déficit de protección, la decisión del Tribunal Administrativo del Meta representa un defecto sustantivo por violación directa de la constitución y desconocimiento del precedente en la medida en que desconoce competencias del nivel nacional radicadas en el Gobierno central, y de los principios de coordinación y concurrencia consagrados en el artículo 288 constitucional.

La Corte identifica que las comunidades que habitan el territorio y sus autoridades locales son las que mejor pueden identificar, evitar, prevenir y/o manejar riesgos sociales, económicos y ambientales por las operaciones minera e hidrocarburíferas. Por ello, reconoce que la no aplicación de los postulados en la materia puede prolongar y aumentar la desprotección, debido a que se generan consecuencias perjudiciales en materia de efectos ambientales y sociales en los territorios.

En consideración de este déficit de protección, la sala plena de la Corte Constitucional decidió exhortar al Congreso para que “en el menor tiempo posible defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación-territorio, con fundamento en la parte motiva de esta providencia”.

#### **7. NATURALEZA DEL PROYECTO DE LEY**

Teniendo en cuenta el artículo 152 de la Constitución Nacional y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el presente proyecto de ley debe ser tramitado mediante el trámite previsto para las leyes estatutarias, debido a que se regula el derecho fundamental a la participación, en el marco de las actividades de exploración y explotación de Recursos Naturales No Renovables, así como los procedimientos para su protección.

#### **8. IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley en mención no requiere estudio de impacto fiscal debido a que, tal como lo establece el artículo 2° del Decreto número 381 de 2012, dentro del cual se establecen las funciones del Ministerio de Minas y Energía, es posible destinar recursos del mencionado Ministerio para el ejercicio de funciones relacionadas con los procedimientos de mecanismos de participación y concertación en el marco de actividades de exploración y explotación del subsuelo y los Recursos Naturales No Renovables. De forma concreta, se mencionan las funciones relacionadas dentro del artículo 2° del Decreto número 381 de 2012:

- “1. Articular la formulación, adopción e implementación de la política pública del sector administrativo de minas y energía.
2. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles.
- (...)
5. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política sobre las actividades relacionadas con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables y de la totalidad de las fuentes energéticas del país.

6. Formular políticas orientadas a que las actividades que desarrollen las empresas del sector minero-energético garanticen el desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables.
  7. Adoptar los planes de desarrollo del sector minero-energético del país en concordancia con los planes nacionales de desarrollo y con la política del Gobierno nacional.
  8. Expedir los reglamentos del sector para la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de recursos naturales no renovables y biocombustibles.
- (...)

15. Fiscalizar la exploración y explotación de los yacimientos, directamente o por la entidad a quien delegue.
16. Realizar las actividades relacionadas con el conocimiento y la cartografía del subsuelo directamente o por la entidad a quien delegue”.

## 9. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

La jurisprudencia constitucional ha reconocido el déficit de protección constitucional existente en materia de mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia nación-territorio específicos para la explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables (RNNR).

El presente proyecto de ley está enmarcado en las disposiciones de la Sentencia de Unificación SU-095 de 2018 de la Sala Plena de la Corte Constitucional, debido a que esta iniciativa busca suplir el déficit de protección constitucional reconocido en dicha sentencia y adicionalmente incluye los criterios que deben regir los mecanismos de participación y los procesos de concertación en materia minera y de hidrocarburos.

Sobre los mecanismos de participación en el trámite procedimental para el otorgamiento de contratos de concesión, los títulos, y demás autorizaciones mineras o de hidrocarburos, o sus equivalentes, es necesario mencionar que este se enmarca en la necesidad y pertinencia de la intervención del pueblo como forma de desarrollar la democracia participativa, por lo cual estos mecanismos no se pueden limitar a ser espacios de información, sino que la participación ciudadana debe ser un criterio fundamental en la toma de decisiones en materia de RNNR. Todo esto con respeto de las competencias de los órganos de representación popular.

Las Audiencias Públicas de Recursos Naturales No Renovables, la Intervención de Terceros, el Derecho de petición especial, y las Veedurías ciudadanas, establecidas en el presente proyecto, garantizan el diálogo, la comunicación y la confianza, en el marco de los principios del Estado Social de Derecho.

Respecto de la concertación, esta se establece como un procedimiento obligatorio que podrá realizarse mediante un proceso general o mediante un proceso por proyecto en el marco de la exploración o explotación de los RNNR. Este procedimiento tiene por objeto propender porque se mantenga el equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar social y la protección ambiental de forma que se garantice el desarrollo sostenible.

La concertación también tiene alcances respecto de la garantía de un proceso transparente, basado en la Buena Fe, con observancia de la protección y garantía de los derechos humanos y teniendo en cuenta el criterio de sostenibilidad fiscal.

En el proyecto se regula el trámite de dichos procesos con la observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, de tal forma que se garantice un grado de participación razonable y efectivo.

En todo caso, teniendo en cuenta el artículo 332 de la Constitución que establece que el subsuelo es propiedad del Estado, los mecanismos de concertación en materia de exploración o explotación de los RNNR no pueden interpretarse como un poder de veto de las entidades territoriales para prohibir dichas actividades.

En el mismo sentido, considerando que el Estado está conformado tanto por las entidades territoriales como por el Gobierno nacional central, tampoco se pueden interpretar los mecanismos de concertación como un poder de imposición en cabeza de las entidades del orden nacional de estas actividades, debido a que deben respetarse las competencias sobre el suelo, el ordenamiento territorial, el subsuelo y los RNNR.

En relación con las diferentes etapas para la exploración del subsuelo y los RNNR, este proyecto de ley garantiza la participación, así como la coordinación, concurrencia y subsidiariedad nación-territorio, en todas las fases del mencionado proceso, teniendo en cuenta diferencias entre cada etapa bajo los criterios de razonabilidad y dimensión de impactos.

En cuanto a la modificación de la Ley 388 de 1997, su alcance es el de armonizar las disposiciones en materia del contenido, vigencia y revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial con el procedimiento de concertación general en materia de RNNR, que consagra que el producto de la concertación deberá incluirse en el respectivo POT de la entidad territorial.

Lo anterior en el sentido de que la inclusión de las decisiones producto de los procesos de concertación no tengan obstáculos a la hora de introducirlos dentro del POT, tal como se exige en el presente proyecto. Dichas modificaciones se hacen con respeto de la autonomía de las entidades territoriales, y con un enfoque que tiene en cuenta las situaciones, necesidades y características de las comunidades locales.

**PROPOSICIÓN**

Por las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 052 de 2019 Senado, *por medio de la cual se definen mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia entre la Nación y los municipios para la concertación de proyectos de exploración y explotación de Recursos Naturales No Renovables*”, de conformidad con el mismo texto radicado por los autores.

Cordialmente,



**Angélica Lozano Correa**  
Senadora de la República  
Alianza Verde

**CONTENIDO**

Gaceta número 828 - lunes 9 de septiembre de 2019  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
PROYECTOS DE LEY

	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 155 de 2019 Senado, por medio de cual se establecen las Casas de Refugio en el marco de la Ley 1257 de 2008 y se fortalece la política pública en contra de la violencia hacia las mujeres.....	1
Proyecto de ley número 156 de 2019 Senado, por la cual se dictan condiciones para la educación cívica, ética y ciudadana de todos los niños, niñas y adolescentes. ....	8
<b>PONENCIAS</b>	
Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 52 de 2019 Senado, por medio de la cual se definen mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia entre la nación y los municipios para la concertación de proyectos de exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables. ....	15