



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1073

Bogotá, D. C., martes, 24 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 34 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

#### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 230 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan normas de garantías y promoción de la participación ciudadana.*

#### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA N° 230 DE 2021 CÁMARA "Por medio de la cual se dictan normas de garantías y promoción de la participación ciudadana"

##### Exposición de motivos

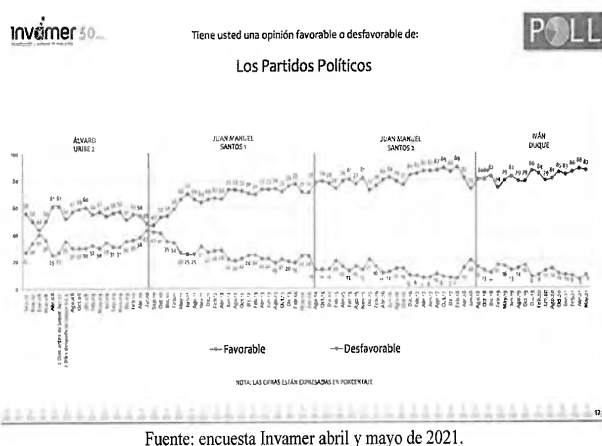
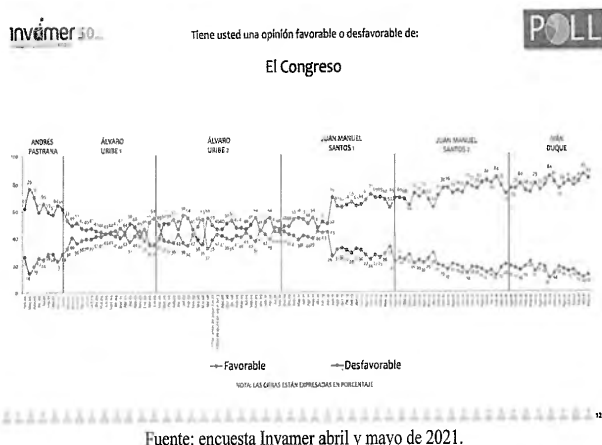
##### Proyecto multipartidista "Los Jóvenes Tienen la Palabra".

Este Proyecto de Ley Estatutaria se presenta en el marco de la iniciativa "Los Jóvenes Tienen la Palabra", la cual nació como la respuesta de congresistas jóvenes de distintos partidos al paro nacional vivido entre los meses de abril y junio de 2021 en el país. Entendiendo que hay diversas necesidades a las cuales debe responder el Estado en su conjunto, y especialmente el Congreso por la deuda histórica que guarda con algunas poblaciones y sectores, este grupo se propuso escuchar a los jóvenes que se estaban movilizándolo a lo largo y ancho del país.

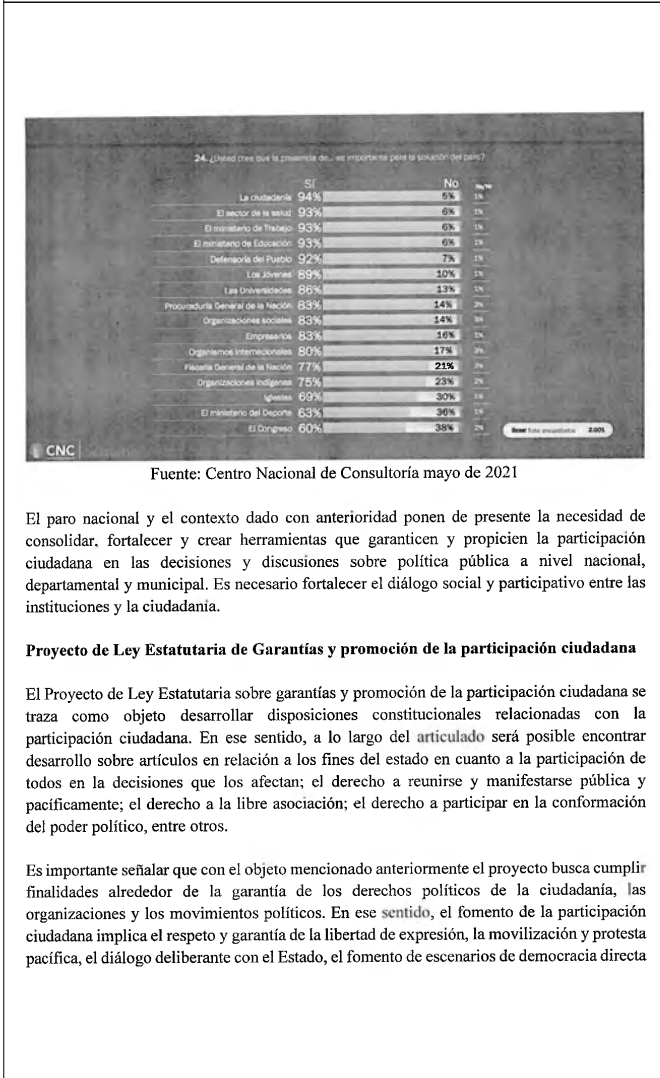
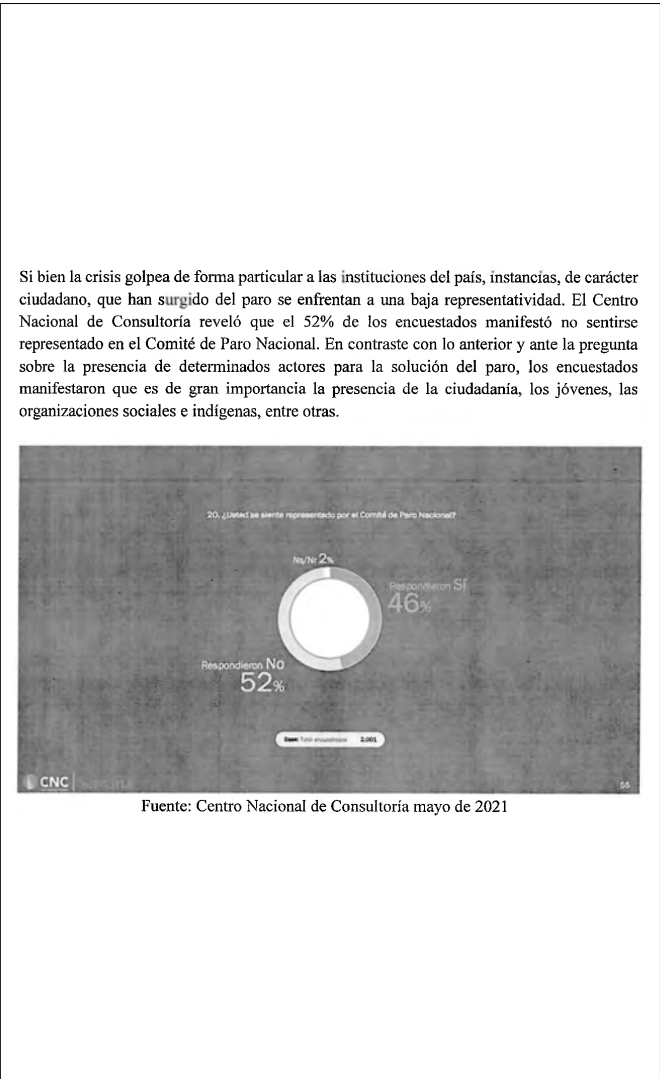
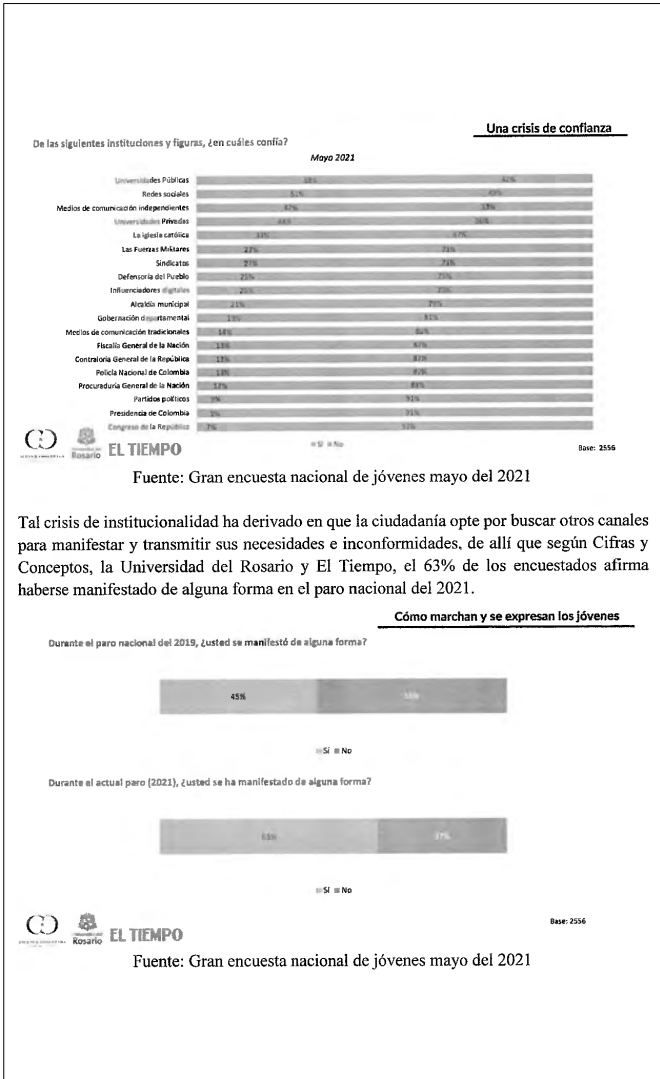
Con el acompañamiento logístico de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), se visitaron las ciudades y municipios con los índices más altos de desempleo juvenil, entre las cuales se encuentran: Cali, Ibagué, Pereira, Valledupar, Riohacha, Buenaventura, Tumaco, Quibdó, Villavicencio, Florencia y Bogotá. Escuchar a jóvenes tan diversos permitió consolidar una agenda de reformas legislativas en la que algunos congresistas, dejando de lado sus diferencias, se pusieron de acuerdo priorizando temas como la educación, el empleo y el emprendimiento, la participación ciudadana, la educación sexual y reproductiva y la reforma a la Policía.

##### Diagnóstico

El paro nacional del 2021 estuvo determinado por una grave crisis social y económica que no encontró de forma contundente una respuesta en los diferentes organismos de representación. Según la encuesta INVAMER, es posible afirmar que el país se enfrenta a una gran crisis de institucionalidad en tanto varias de sus instituciones generan una opinión desfavorable en la ciudadanía: Policía (56% de desfavorabilidad); Procuraduría General (55% de desfavorabilidad); Corte Constitucional (59% desfavorabilidad); Fiscalía General de la Nación (65% de desfavorabilidad); entre otros. En lo que se refiere a las instituciones de representación política es posible afirmar que éstas se encuentran en una situación más preocupante en tanto su desfavorabilidad va en aumento, ejemplo de ello es que instituciones como el Congreso de la República presenta una desfavorabilidad del 83% y los Partidos Políticos una desfavorabilidad del 87%.



En ese mismo sentido, el paro nacional mostró que progresivamente la confianza en las instituciones se fue perdiendo considerablemente. Para mayo del 2021 la confianza en las alcaldías municipales cayó a un 21%; en las gobernaciones a un 19%, y en la presidencia a un 9%. En general las instituciones representativas y garantes de los derechos de la ciudadanía perdieron la confianza y respaldo de la ciudadanía.



y participativa, el reconocimiento de los actores sociales como agentes que aportan a la construcción de planes, programas y políticas públicas, entre otros aspectos.

En ese sentido, el articulado propuesto presenta definiciones fundamentales que permiten entender y dar garantías al tema a regular. En primer lugar es posible encontrar la definición de organización social, la cual contempla que esta podrá ser una asociación autónoma formada o no formal siempre que tenga como propósito la incidencia en asuntos públicos y colectivos. Respecto a la definición de movimiento social, se señala que esta se caracteriza por la forma asociativa que se expresa en una visión de valores y concepciones de la sociedad con el propósito de transformar, expresar o canalizar propuestas, reclamos y/o demanda ante el Estado. De forma más general se señala como definición de participación ciudadana como la intervención de individuos, grupos o colectividades que busca incidir en las decisiones de las autoridades que se encargan de ejercer diferentes actuaciones sobre la gestión pública. Finalmente, se presenta una definición de la movilización y protesta pacífica, la cual se afirma como la garantía que tienen las personas de exponer ideas e intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religioso y social siempre que no afecten de forma desproporcionada los derechos del otro.

El Proyecto de Ley Estatutaria presenta una serie de principios generales como marco de las garantías y el fomento de la participación ciudadana, de allí que se haga mención explícita a la democracia participativa, la democracia deliberativa, la no discriminación, la asociatividad, el dialogo social, la transparencia, la incidencia, entre otros. Es importante resaltar que si bien el proyecto da herramientas para la expresión y la participación ciudadana, también asigna el deber a las organizaciones y movimientos ciudadano de promover principios que cumplen y desarrollan la constitución.

El Proyecto de Ley Estatutaria propuesto avanza sobre garantías en materia de reconocimiento y autonomía de las organizaciones y los movimientos sociales como interlocutores ante el Estado, propiciando un diálogo respetuoso, garante de la autonomía de las organizaciones y de las personas que integran estas. En ese mismo sentido, se presenta la garantía al acceso a la información como derecho que posibilita la participación ciudadana.

Uno de los aspectos de mayor importancia hace referencia a las garantías para el ejercicio de la participación, en este se crea el sistema público unificado de registro de información para organizaciones y movimientos sociales, el cual estará a cargo del Ministerio del Interior y en coordinación con el Consejo Nacional de Participación Ciudadana. Este sistema tiene como objeto poder identificar capacidades y necesidades de las organizaciones así como servir de base para el desarrollo y procesos de construcción de políticas públicas. Este registro debe permitir que las entidades públicas de carácter nacional, departamental y municipal convoque

<p>a las organizaciones y movimientos sociales a los espacios de participación e incidencia en la construcción de políticas públicas, la participación se realizará a partir de temas de interés.</p> <p>En el mismo sentido del aspecto señalado con anterioridad se crearán los observatorios de participación ciudadana a cargo del Ministerio del Interior. Estos tendrán como finalidad la caracterización de capacidades, propuestas y necesidades de las organizaciones y movimientos sociales inscritos en el registro con el objetivo de contribuir a su visibilización y promover la incidencia efectiva en los programas y políticas de los que hacen parte. Estos observatorios también tendrán la capacidad de identificar alianzas y redes entre organizaciones y movimientos sociales; la realización de campañas de promoción de veedurías; la promoción del diálogo entre organizaciones y movimientos sociales; la construcción de metodologías que garanticen la incidencia efectiva en la interlocución con el Estado; el seguimiento al cumplimiento por parte de las autoridades que surgen de la interlocución con las organizaciones y movimientos sociales; la sistematización de experiencias exitosas, entre otras.</p> <p>Es importante señalar que el gobierno nacional, departamental y municipal podrá establecer acciones pedagógicas y de asistencia técnica permanente que faciliten la comprensión de los temas sometidos a la deliberación pública. En ese mismo sentido, es deber de las autoridades prestar asistencia legal y técnica que fortalezca a las organizaciones. Es importante señalar que el proyecto contempla la garantía de incidencia en los procesos de diálogo social.</p> <p>En lo que atañe a las garantías para la movilización y protesta pacífica se menciona que esta hace referencia al ejercicio de reunión, manifestación, movilización y protesta pacífica como una expresión de la libertad, la libre conciencia y la expresión de intereses por parte de la ciudadanía. En ese ejercicio se resalta el deber del estado de propender por el diálogo y la civilidad sin perjuicio de la autoridad legítima de la que goza el mismo. Es importante señalar que la movilización y la protesta pacífica no puede estar sujeta a limitaciones que hagan imposible su realización y que la misma no puede ser objeto de estigmatizaciones.</p> <p>El Proyecto de Ley Estatutaria también contempla la necesidad de recursos para la garantía y fomento de participación ciudadana. En ese sentido, se dispone como fuente de financiación lo dispuesto en la Ley 1757 de 2015 sobre el fondo para la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia, dentro de esto se contempla recursos que se asignen del Presupuesto General de la Nación, recursos que ingresen al fondo; aportes de cooperación internacional, entre otros.</p> <p>Finalmente, el Proyecto de Ley Estatutaria contempla dos disposiciones transitorias que se refieren a la la condonación total de las multas por concepto</p>	<p>de infracciones de las normas del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y de decretos del orden nacional, departamental, municipal o distrital, dictados para controlar las aglomeraciones a fin de contener la pandemia de la Covid-19. Y la segunda; sobre la prestación del servicio social de utilidad pública como sustitutivo de prisión para ciudadanos que se movilizaron en el marco del Paro Nacional.</p> <p><b>Fundamentación constitucional y legal</b></p> <p>El Estado colombiano está en la obligación de proteger, garantizar y promover la participación ciudadana a través de los distintos mecanismos de acción, esto es, leyes, decretos, instituciones, entre otros.</p> <p>La Constitución Política consagra en su artículo primero el carácter democrático del Estado colombiano, definiéndolo como República pluralista y participativa. Este esquema jurídico coincide con el preámbulo constitucional que establece un marco “democrático y participativo”, lo que se ve reflejado en los fines esenciales del Estado citados en el artículo 2º constitucional, según el cual uno de los designios del aparato estatal es “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.</p> <p>En desarrollo del régimen político estipulado, el constituyente consagró una serie de derechos que garantizan la materialización de la filosofía política adoptada. De este modo, el artículo 20 constitucional establece el derecho a la libre expresión como la oportunidad de manifestar sus ideas, opiniones y pensamientos, independientemente de la materia, sin la posibilidad de censura. El articulado constitucional lo señala como derecho <i>fundamental</i> toda vez que garantiza el desarrollo de la dignidad humana, el cual se consagra como principio rector del Estado social de derecho (Sentencia T-190/2010).</p> <p>Es en desarrollo de este derecho de carácter fundamental que se estipulan una serie de prerrogativas que permiten su ejercicio. Es así como se consagran los derechos a la manifestación y a la reunión (artículo 37, CP), a la libre asociación (artículo 38, CP) y el derecho a la participación en los asuntos políticos (artículo 40, CP). Todos estos, ha explicado la Corte Constitucional, son derechos fundamentales que desarrollan las prerrogativas del derecho a la libre expresión (sentencia C-009/2018), toda vez que protegen los mecanismos por medio de los cuales se puede expresar opiniones y pensamientos de manera individual y/o colectiva.</p> <p>La importancia de las disposiciones citadas reside en su relación directa con el régimen político y filosófico adoptado por el Estado colombiano en su Constitución política, pues</p> <p><i>“(…) apuntan al fortalecimiento de la democracia, a lograr una mayor participación de todos los actores sociales y a promover una cultura de tolerancia frente a la diversidad, todo lo cual impacta en la construcción de ciudadanía y de Estado”</i> (Corte Constitucional, sentencia C-009/2018)</p>
<p>Como ya se comentó, Colombia es un Estado democrático, pluralista y participativo que se fundamenta en el reconocimiento de la libertad, igualdad y seguridad de los ciudadanos (C-566/1995). Estas características tienen consecuencias directas en las obligaciones del Estado y en su actuar:</p> <p><i>“En efecto, tales categorías son incorporadas en la Carta Política para (...) reconocer y tutelar los derechos de participación de los individuos y la sociedad en la conformación y control del poder político e imponer deberes de respeto y protección al Estado y a los particulares (...)”</i> (Corte Constitucional, sentencia C-150/2015)</p> <p>La importancia de la participación ciudadana y del régimen democrático adoptado se ve reflejado en el contenido del artículo 3º constitucional según el cual “<i>la soberanía reside exclusivamente en el pueblo</i>”, quien puede manifestar sus pensamientos en ejercicio del derecho a la libre expresión, a la manifestación, asociación y participación. Es decir, el carácter democrático del modelo estatal implica que la legitimidad de la actuación del Estado reside en el pueblo.</p> <p>Es así como la participación ciudadana es un pilar del sistema jurídico adoptado, toda vez que otorga legitimidad a su actuar. Es en virtud de ello y del desarrollo de la dignidad humana como pilar del Estado Social de Derecho que son “<i>(…) derechos fundamentales (los) que permiten a toda la ciudadanía participar en la conformación, ejercicio y control del poder político</i>” (Corte Constitucional, sentencia T-117/2016).</p> <p>Coincidente con el articulado constitucional, la comunidad internacional ha reconocido dichas prerrogativas como derechos humanos, es decir, derechos inherentes a toda persona por su sola existencia. Este conjunto de derechos ha sido llamado derechos civiles y políticos o de primera generación, los cuales, según la doctrina, pretenden proteger las libertades individuales del poder del Estado (Martínez, 2016). De esta manera, la Declaración Universal de Derechos Humanos estipula en su preámbulo la necesidad de garantizar la “libertad de palabra”, siendo esta una de las condiciones para el desarrollo de la dignidad humana. Así mismo lo estipulan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos al establecer que se propende a la garantía y protección de los atributos del ser humano. La importancia de dichas atribuciones reside, de acuerdo con la Organización de Estados Americanos, en la consolidación de la vida democrática de las sociedades (Organización de los Estados Americanos, citada por la Corte Constitucional en sentencia C-009/2018).</p> <p>Así las cosas, los derechos a la libre expresión, a la reunión y manifestación pública, a la libre asociación y a la participación ciudadana se consagran en la Declaración Universal de Derechos Humanos en sus artículos 19, 20 y 21; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en sus artículos 19, 21, 22 y 25; y en la Convención Americana de Derechos Humanos en sus artículos 13, 15, 16 y 23 respectivamente.</p> <p>El Pacto Internacional y la Convención Americana fueron ratificados por medio de las leyes 74 de 1968 y 16 de 1972, de manera que el Estado colombiano adquirió la obligación</p>	<p>internacional de respetar, proteger y garantizar los derechos citados. Asimismo, se obligó a “<i>adoptar (...) las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos</i>” (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). En ese sentido, la implementación de mecanismos que permitan el ejercicio de dichos derechos configura el cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, así como obligaciones derivadas del texto constitucional, toda vez que los tratados referenciados hacen parte del Bloque de Constitucionalidad en concordancia con el artículo 293 de la Constitución.</p> <p>En ese sentido, no queda mayor duda frente a la pertinencia y constitucionalidad de las medidas legislativas tendientes a la protección, garantía y promoción de los derechos referentes a la participación ciudadana. Al ser un fin esencial del Estado, la participación ciudadana debe ser uno de los propósitos de toda actuación estatal. Es así como la Corte Constitucional estipula en sentencia C-150 de 2015 que</p> <p><i>“el legislador debe identificar, en el marco definido por la Carta, el alcance de cada una de estas expresiones de la democracia encontrándose obligado a diseñar e instrumentar medidas que permitan que los mecanismos de participación sean realmente efectivos.”</i></p> <p>En consecuencia, la implementación de leyes que propendan a la promoción de la participación ciudadana no solo es concordante con el estipulado constitucional, sino que cumple con las obligaciones de carácter nacional e internacional.</p> <p><b>Circunstancias o eventos de conflicto de interés</b></p> <p>El presente Proyecto de Ley Estatutaria no configura situaciones que signifiquen un beneficio particular, actual y directo a favor de los <b>Congresistas</b>. Los beneficios que supone el presente proyecto de ley tienen un carácter general y no individual.</p> <p>Por esta razón, no se evidencian razones por las cuales un Congresista deba declararse impedido para la discusión y votación del presente Proyecto de Ley.</p>



<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA N° ____ DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN NORMAS DE GARANTÍAS Y PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>TITULO I DISPOSICIONES GENERALES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo 1. Objeto y definiciones.</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente tiene por objeto otorgar y dar alcance las garantías y la promoción de los derechos de la participación ciudadana y a la asociación, establecidos en la Constitución Política de Colombia. En particular lo consagrado en los artículos 2, 37, 38, 40 y 103 de la Constitución Política.</p> <p><b>Artículo 2. Finalidades.</b> Son finalidades de la presente ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Garantizar los derechos políticos de las personas y de quienes como actores políticos se encuentran organizados como movimientos y organizaciones sociales.</li> <li>Propiciar, fomentar y garantizar a las organizaciones y los movimientos sociales el ejercicio de sus plenos derechos a constituirse de forma diversa y autónoma, a difundir sus plataformas, a ejercer la libertad de expresión y el disenso, a dinamizar la acción política y social a través de la movilización y la protesta pacífica.</li> <li>Fomentar y fortalecer los mecanismos de democracia directa y establecer un diálogo deliberante y público con el Estado.</li> <li>Garantizar la democratización de las relaciones entre la ciudadanía y de ésta con el Estado.</li> <li>Brindar garantías a los movimientos y organizaciones sociales para su participación, movilización e interlocución con las autoridades estatales, nacionales, regionales y municipales.</li> <li>Adoptar medidas que permitan y promuevan el reconocimiento de los grupos históricamente discriminados como sujetos políticos por medio de su participación efectiva en la construcción de planes, propuestas, programas y políticas públicas.</li> <li>Brindar las garantías para el ejercicio de los mecanismos de control social de la gestión pública y de la rendición de cuentas.</li> <li>Fortalecer las organizaciones y movimientos sociales bajo el reconocimiento de que todas las formas de organización social contribuyen a la ampliación democrática del debate político y el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana como soporte fundamental de la democracia y la construcción de paz.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Promover la construcción de una cultura política para la resolución pacífica de los conflictos garantizando la protesta pacífica y el disenso.</li> </ol> <p><b>Artículo 3. Definiciones.</b> Para los propósitos expuestos en esta Ley se adoptarán las siguientes definiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>Organización Social.</b> Se entiende por organización social toda forma de asociación autónoma formal o no formal sin fines de lucro, establecida para el ejercicio de derechos individuales y colectivos, la incidencia en los asuntos públicos y colectivos, el control y vigilancia de la gestión pública, la búsqueda de la convivencia, la reconciliación y la construcción de la paz.</li> <li><b>Movimiento Social.</b> Se entiende por movimientos social toda forma asociativa que agrupe varios individuos que persiga un objetivo común sin ánimo de lucro, que expresan una visión de valores y concepciones de sociedad y actúan en el escenario de lo público para crear, transformar, expresar o canalizar propuestas, solicitudes, reclamos y demandas colectivas, defensa de derechos o interlocución con el Estado.</li> <li><b>Participación ciudadana.</b> Se entiende por participación ciudadana la intervención de individuos, grupos o colectividades, en representación de sus intereses en el acceso a bienes o servicios, el disfrute de los derechos, a influir en las decisiones de las autoridades encargadas en la toma de decisiones, en ejercer el control y supervisión sobre la gestión pública, en la construcción de acuerdo con autoridades y otros actores en temas de interés y beneficio colectivo y en todos aquellos asuntos que los afecten más allá de la interacción directa con el Estado. La participación ciudadana es un derecho, un deber y una oportunidad.</li> <li><b>Movilización y protesta pacífica.</b> Se entiende por movilización y protesta pacífica el derecho de los ciudadanos a reunirse, a manifestarse pública y pacíficamente por diversos medios, con el propósito de defender ideas de intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin legítimo. Comprende un atributo de la participación que permita a las personas y las organizaciones y movimientos sociales la expresión de sus diferencias, intereses, posiciones y visiones de futuro de manera autónoma.</li> </ol> <p>Junto con la movilización y la protesta pacífica, las autoridades y los particulares deberán garantizar los derechos de los y las manifestantes, de quienes no participan en la manifestación, e incluso de aquellos que se manifiestan en contra de los primeros.</p> <p>No se entenderá como movilización y protesta pacífica cualquier manifestación que afecte de manera desproporcionada los derechos de otras personas.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo 2. Principios Generales y deberes</b></p>
<p><b>Artículo 4. Principios Generales.</b> Son principios de la ley los siguientes:</p> <p><b>4.1. Democracia Participativa.</b> Es deber del Estado promover espacios de discusión y debate entre las personas, organizaciones sociales, movimientos sociales, entre éstos y el Estado, sobre los asuntos de gestión pública y otros que los afecten como formas de involucrar y empoderar a la ciudadanía, canalizar las diferencias e intereses de la sociedad y resolver las controversias de forma pacífica.</p> <p><b>4.2. Carácter universal de la democracia participativa.</b> Se reconoce que los espacios de participación ciudadana cobijan la mayor cantidad y variedad de escenarios y lugares posibles en los cuales las personas, organizaciones sociales y movimientos sociales ejercen su derecho a la participación, conformación y control del poder político de manera activa, deliberante y respetuosa.</p> <p><b>4.3. Carácter expansivo de la democracia participativa.</b> El Estado debe fortalecer, promover y ampliar espacios y ámbitos de participación que permitan encauzar los conflictos sociales y garantizar la participación y deliberación ciudadana.</p> <p><b>4.4. Democracia Deliberativa.</b> El diálogo colectivo de forma horizontal entre los ciudadanos, y entre éstos y el Estado, canaliza la discusión pública, promueve la convivencia pacífica, la reconciliación y la resolución de conflictos, y facilita la toma de decisiones de interés general desde el respeto por los consensos y aceptación de los disensos.</p> <p><b>4.5. Complementariedad entre democracia representativa y participativa.</b> Las disposiciones y contenidos de la presente Ley buscan la complementariedad entre los mecanismos de democracia representativa y participativa consagrados en la Constitución Política. Ninguna de las normas aquí establecidas deroga o contradice las atribuciones y funciones establecidas para las autoridades electas mediante el voto de las y los ciudadanos en todos los niveles territoriales.</p> <p><b>4.6. No discriminación.</b> Ni los particulares ni el estado podrán discriminar a nadie por razón de haber participado en una manifestación o protesta pacífica, ni por las causas o ideas que promovió en estas.</p> <p><b>4.7. Fomento de la asociatividad.</b> Es deber del Estado la protección y fomento de la asociatividad entendida como la voluntad libre y autónoma de los ciudadanos de unirse y cooperar en un objetivo común y la protección, reconocimiento y agencia de derechos individuales o colectivos. Todas las organizaciones, los movimientos sociales y las entidades públicas deberán promover y propender por el ejercicio progresivo y constante de la participación ciudadana.</p> <p><b>4.8. Fortalecimiento del tejido social y la reconciliación.</b> Se reconoce a las organizaciones y los movimientos sociales como actores fundamentales en la edificación del tejido social. De manera especial, las organizaciones de víctimas del conflicto armado son actores</p>	<p>fundamentales en la promoción de la verdad, la reconciliación, la convivencia, la cultura de paz y la reconstrucción de la memoria histórica.</p> <p><b>4.9. Diálogo social.</b> El Estado reconoce que el diálogo social es un mecanismo democrático para la participación ciudadana y el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, con el objetivo de promover la interacción, comunicación, consulta y seguimiento de políticas públicas a nivel nacional y territorial; la tramitación de las controversias y la búsqueda de la resolución de los conflictos y diferencias basados en la existencia de espacios, instancias y procedimientos para la deliberación razonada y pacífica con el Estado y los particulares.</p> <p><b>4.10. Transparencia.</b> El Estado reconoce que toda la información en poder de los sujetos definidos en el marco de la Ley 1712 de 2014 se presume pública, en consecuencia de lo cual están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso oportuno a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales, y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.</p> <p><b>4.11. Rendición de cuentas.</b> El ejercicio del derecho de la participación ciudadana implica el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas que permitan hacer seguimiento periódico de las obligaciones por parte del Estado.</p> <p><b>4.12. Incidencia.</b> La participación ciudadana tiene entre sus propósitos influir en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas, así como en el sentido y enfoque de las decisiones públicas. Por tanto, el Estado debe generar condiciones para que la participación de las organizaciones y movimientos sociales sea efectiva. Las instituciones públicas deberán motivar las razones por las que acoge o rechaza las propuestas ciudadanas.</p> <p><b>4.13. Diversidad y pluralismo.</b> El Estado reconoce la pluralidad de formas de participación ciudadana, que incluyen los mecanismos y canales formalmente establecidos, así como todo tipo de manifestaciones legítimas de la sociedad civil, en razón de ello propenderá por gestionar medidas que atiendan a los criterios de diversidad política, social, cultural y religiosa.</p> <p>Las acciones de implementación de la presente ley se basan en el reconocimiento de las diferencias territoriales y la autonomía de los territorios para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la constitución y ley, y se desarrollarán de acuerdo con las dinámicas derivadas de las características geográficas específicas. Las garantías y derechos para la participación de las organizaciones y los movimientos sociales se harán efectivas en todos los niveles territoriales del Estado con reconocimiento de la diversidad y particularidades sociales, religiosas, ideológicas, económicas, culturales, geográficas, políticas e históricas, de orientación sexual, de género, con discapacidad y víctimas.</p> <p><b>4.14. Enfoque diferencial.</b> El Estado reconoce las características particulares de la población en razón a su edad, género, orientación sexual y con discapacidad, por lo tanto propenderá</p>

<p>por adoptar medidas que garanticen el derecho a la participación bajo los criterios de enfoque diferencial y de equidad de género.</p> <p><b>4.15. Representatividad y Paridad.</b> El Estado, las organizaciones y movimientos sociales propenderán en el marco de su autonomía crear condiciones que fomenten la paridad en la postulación y elección de representantes y voceros ante los distintos espacios e instancias de participación.</p> <p><b>4.16. Movilización y Protesta Pacífica.</b> La movilización y la protesta pacífica, como formas de acción política, son ejercicios legítimos del derecho a la reunión, a la libre circulación, a la libre expresión, a la libertad de conciencia y a la oposición en una democracia. Su práctica enriquece la inclusión política y forja una ciudadanía crítica, dispuesta al diálogo social y a la construcción colectiva de Nación. El Estado brindará espacios para canalizar las demandas ciudadanas, incluyendo garantías para la movilización, la protesta y la convivencia pacífica; junto con la movilización y la protesta pacífica se deberán garantizar los derechos de los y las manifestantes al igual que los derechos de los demás ciudadanos. La Movilización y protesta pacífica procurará la mínima afectación de los derechos de los demás manifestantes o intervinientes en la respectiva manifestación, de las personas que no participan de la misma, e incluso, de quienes están en contra de la misma.</p> <p><b>4.17 Autonomía de las organizaciones y movimientos sociales.</b> Las organizaciones y los movimientos sociales, tendrán independencia y autonomía en la gestión e incidencia sobre sus propios asuntos. El Estado propenderá por que los representantes de la sociedad civil en las instancias y mecanismos de participación institucionales, sean designados autónomamente por las mismas organizaciones y movimientos sociales.</p> <p><b>4.18. Accesibilidad.</b> Para hacer efectiva la plena participación, de manera autónoma e independiente a las personas con discapacidad, el Estado les garantizará el acceso al entorno físico, al transporte accesible, a la información, a las comunicaciones, y demás servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.</p> <p>Toda la información pública deberá proveerse en modos, medios, formas y formatos accesibles y se debe garantizar que las plataformas y sitios web sean accesibles e interactivos atendiendo al tipo de discapacidad.</p> <p><b>Artículo 5. Deberes de las organizaciones y los movimientos sociales.</b> Las organizaciones y los movimientos sociales deben conducir sus acciones con base en los principios constitucionales y legales así como aquellos valores y deberes que autónomamente establezcan de acuerdo con su propia naturaleza.</p> <p>Los recursos públicos que reciban y ejecuten las organizaciones y los movimientos sociales, étnicos y minorías estarán sujetos al control del Ministerio Público y la Contraloría General de la República en cumplimiento del principio de transparencia.</p> <p style="text-align: center;"><b>TITULO II GARANTÍAS PARA EL EJERCICIO DE LA PARTICIPACIÓN</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Capítulo 1 Garantías de reconocimiento y autonomía</b></p> <p><b>Artículo 6. Reconocimiento de existencia y legitimidad.</b> Las organizaciones y los movimientos sociales pacíficos son reconocidos como interlocutores ante el Estado en los diferentes espacios de participación existentes.</p> <p>El Estado reconoce la diversidad de expresiones formales y no formales de las organizaciones y a los movimientos sociales pacíficos como sujetos políticos y actores legítimos. En consecuencia, las considerará interlocutoras en los procesos de participación y diálogo en los ámbitos y niveles territoriales pertinentes.</p> <p><b>Artículo 7. Garantía de Respeto.</b> El diálogo que las autoridades públicas y los servidores públicos establezcan con las organizaciones y movimientos sociales deberá ser respetuoso.</p> <p><b>Artículo 8. Garantía de autonomía de las organizaciones y los movimientos sociales.</b> Las organizaciones y los movimientos sociales gozarán de autonomía para seleccionar sus objetivos, dinámicas, mecanismos de organización interna, funcionamiento, gestión y plataformas sociales y la vinculación de sus miembros.</p> <p><b>Artículo 9. Garantía de autonomía en la elección de las personas que las integran y representan.</b> Las organizaciones y los movimientos sociales gozarán de autonomía en la elección de sus líderes y representantes. En consecuencia, todas las instancias de participación que conceden vocería a las organizaciones y los movimientos sociales serán integrados por voceros designados por las propias organizaciones, procurando tener en cuenta la paridad entre hombres y mujeres.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo 2. Garantías de acceso a la información pública.</b></p> <p><b>Artículo 10. Acceso a la información pública.</b> En los términos de la Constitución y la Ley 1712 de 2014, el Estado garantizará el derecho fundamental de acceso a la información veraz, clara, oportuna y pertinente a todas las organizaciones o movimientos sociales que requieran conocer sobre la existencia y acceder a la información pública nacional, para garantizar el ejercicio de la participación ciudadana.</p> <p>El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Su límite y proporción, deberá estar consignado en la ley o la Constitución Política.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En atención a la población con discapacidad, toda la información que provea el Estado a través de todos los órganos, organismos y entidades de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, en los sectores central y descentralizado, sobre participación social, comunitaria, cívica, política, electoral, de atención y prevención de desastres, en asuntos de Derecho Internacional Humanitario, deberá ser provista en modos, medios y formatos accesibles según el tipo de discapacidad de quien requiera información a</p>
<p>través de un medio especial, y la información en medios audiovisuales deberá contener lenguaje de señas colombiano, subtítulos y audiodescripción.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo 3. Garantías para el ejercicio de la participación.</b></p> <p><b>Artículo 11. Sistema público unificado de registro de información para organizaciones y movimientos sociales.</b> El Ministerio del Interior implementará mediante un proceso participativo coordinado con el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, un Sistema Público Unificado Nacional de Registro de Información para que organizaciones y movimientos sociales puedan registrarse de forma gratuita y voluntaria. El registro deberá identificar las capacidades y necesidades de las organizaciones y los movimientos sociales, así como las redes y alianzas de las que son parte. La información contenida en este Registro debe servir de base para el desarrollo y los procesos de construcción de políticas públicas. Este registro deberá crearse en un término de un (1) año a partir de la promulgación de la presente Ley.</p> <p><b>Artículo 12. Registro.</b> El Ministerio del Interior llevará el registro de las organizaciones y los movimientos sociales con el fin de que las entidades públicas, gobernaciones, alcaldías y distritos, puedan convocarlas con pertinencia a los espacios de participación e incidencia en la construcción de políticas públicas, según sus intereses. La solicitud de registro podrá adelantarse a través de las gobernaciones, alcaldías municipales y distritales los cuales deberán formalizar su inscripción dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud de inclusión al Ministerio del Interior. En ningún caso la información registrada podrá ser usada para fines distintos a los dispuestos en la presente Ley.</p> <p>Cada entidad informará a las organizaciones y los movimientos sociales registrados y con la debida anticipación sobre las convocatorias que realice para el desarrollo de procesos de diálogo y conformación de instancias de participación garantizando la representación de las organizaciones y los movimientos sociales registrados cuyos objetivos se encuentren afines al respectivo proyecto u acción que pretenda adelantar la respectiva entidad.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Mientras se establece el Sistema Unificado de Registro de Información, y durante los seis (6) meses siguientes, las organizaciones tendrán la posibilidad de participar en los diferentes espacios que las entidades públicas o territoriales tengan actualmente y aquellos que se creen, así como gozar de los derechos establecidos en la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Ministerio del Interior establecerá una metodología y formato de registro estandarizado que permita la recopilación de información necesaria de todas las organizaciones y los movimientos sociales atendiendo a los principios establecidos en la presente Ley para facilitar el ejercicio de los derechos y para promover la integración de la información, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.</p>	<p><b>Artículo 13. Criterios para el funcionamiento del Registro de Organizaciones y Movimientos Sociales.</b> El funcionamiento del Registro de Organizaciones y Movimientos Sociales atenderá a los criterios de cobertura nacional y territorial, confidencialidad, actualización periódica, gratuidad, respeto por la autonomía y tendrá un carácter público.</p> <p><b>Artículo 14. Observatorios de la Participación Ciudadana.</b> La Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal del Ministerio del Interior creará el Observatorio Nacional de Participación Ciudadana y promoverá la creación de los Observatorios Territoriales, donde se garantizará por parte de los departamentos, municipios y distritos las condiciones de funcionamiento de los mismos, en un término de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley. Estos Observatorios deberán contar con la participación de delegados de las organizaciones y movimientos sociales</p> <p><b>Artículo 15. Funciones de los observatorios.</b> Los observatorios tendrán los siguientes propósitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Caracterizar las capacidades, propuestas, y necesidades de las organizaciones y los movimientos sociales en Colombia. Esta caracterización deberá realizarse con la participación de las organizaciones y movimientos inscritos en el registro y tendrá como propósito contribuir a su visibilización y a promover una incidencia efectiva en la elaboración de programas y políticas que involucren las comunidades de las que son parte.</li> <li>2. Identificar alianzas y redes entre organizaciones y movimientos sociales de similar naturaleza u objetivos. Así como promover la creación de redes de organizaciones y movimientos sociales, especialmente de los que han estado en condiciones de exclusión política y social para que hagan visibles sus liderazgos y garanticen su capacidad plena de interlocución con los poderes públicos.</li> <li>3. Realizar campañas de promoción de las veedurías ciudadanas.</li> <li>4. Establecer e implementar, a partir de un diálogo permanente con las organizaciones y movimientos sociales inscritos en el registro, mecanismos y campañas pedagógicas que permitan conocer la incidencia de las organizaciones y movimientos sociales en los espacios de participación del Estado.</li> <li>5. Identificar y socializar metodologías que contribuyan a la efectividad e incidencia de las organizaciones y movimientos sociales en las instancias de participación e interlocución con el Estado.</li> <li>6. Realizar seguimiento y verificación del cumplimiento por parte de las autoridades de las obligaciones, compromisos y garantías, en cuanto al establecimiento, funcionamiento y eficacia de los espacios de participación ciudadana, en particular de los de interlocución con las organizaciones y movimientos sociales.</li> <li>7. Asesorar, en coordinación con los consejos de paz, reconciliación y convivencia, a las autoridades gubernamentales en todos sus niveles territoriales para que brinden una adecuada asistencia legal y técnica a las organizaciones y movimientos sociales</li> <li>8. Facilitar el intercambio de experiencias exitosas de participación ciudadana entre las organizaciones sociales, las autoridades y entidades públicas en sus distintos niveles.</li> <li>9. Sistematizar las experiencias exitosas de las organizaciones sociales.</li> </ol>



<p>10. Realizar seguimiento y veeduría permanente a los recursos del Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia.</p> <p>11. Realizar procesos de monitoreo y observación a la participación ciudadana.</p> <p>12. Crear una herramienta que permita valorar, hacer visible la gestión de las autoridades públicas, con respecto a la participación de las organizaciones y los movimientos sociales.</p> <p><b>Artículo 16. Instrumentos pedagógicos para los procesos participativos.</b> El Gobierno Nacional, gobernaciones, municipios y distritos podrán desarrollar acciones pedagógicas y de asistencia técnica permanente, que faciliten a las organizaciones y los movimientos sociales la comprensión de los temas sometidos a deliberación pública y sus respectivos procedimientos. Estas acciones pedagógicas incluirán enfoques diferenciales.</p> <p>El Ministerio del Interior elaborará una cartilla, a manera de caja de herramientas, con definiciones, metodología y ejemplos que faciliten la puesta en práctica de estas garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales. Estas cartillas serán elaboradas atendiendo al principio de enfoque diferencial garantizando su acceso a través de medios físicos o digitales.</p> <p><b>Artículo 17. Asistencia legal y técnica.</b> El Gobierno Nacional, gobernaciones, municipios y distritos deberán apoyar mediante asistencia legal y técnica, la creación y fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales. Sin perjuicio del principio de igualdad, se apoyará con medidas especiales a todas las organizaciones en atención del artículo 13 de la Constitución Política de Colombia.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Se estimulará el intercambio de experiencias exitosas de participación ciudadana entre las organizaciones sociales y las autoridades locales y regionales. Así mismo se promoverá la creación de redes de organizaciones y movimientos sociales.</p> <p><b>Artículo 18. Garantía de respuesta.</b> En el marco de los procesos de deliberación y diálogo social entre el Estado y las organizaciones y los movimientos sociales, las entidades públicas nacionales y las autoridades locales tienen la obligación de dar respuesta, según su competencia, a sus peticiones y propuestas, con el fin que sean atendidas de manera pronta y eficaz.</p> <p><b>Artículo 19. Garantías de Incidencia.</b> Las conclusiones de los procesos de diálogo social que surjan de las instancias de participación podrán ser tenidas en cuenta para el diseño, implementación, seguimiento y mejoramiento de las políticas públicas, dentro de los presupuestos establecidos en el artículo cuarto, numeral 4.12 de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 20. Garantías de participación en la implementación del Acuerdo Final.</b> Con el propósito de garantizar que la implementación del Acuerdo Final cuente con la activa participación de las comunidades, el Estado en todos sus niveles territoriales garantizará que la ciudadanía, las organizaciones y movimientos sociales puedan ser partícipes en el diseño, formulación e implementación de los programas y políticas establecidos en el Plan Marco de Implementación.</p>	<p><b>Artículo 21. Garantías individuales y colectivas especiales de seguridad y protección para líderes y lideresas de las organizaciones y movimientos sociales.</b> La ley establecerá como obligación del Estado fijar garantías individuales y colectivas especiales y concertadas para la protección de los líderes y lideresas de las organizaciones y movimientos sociales formales y no formales, bajo un enfoque integral, preventivo, territorial y diferencial.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo 4.</b> <b>Garantías para el ejercicio del control social de la acción Estatal</b></p> <p><b>Artículo 22. Garantías para la rendición de cuentas.</b> En desarrollo de las sesiones de rendición de cuentas, las entidades públicas deberán invitar a las organizaciones y los movimientos sociales registrados de acuerdo a la competencia y circunscripción territorial de las mismas, para llevar a cabo el control de la gestión con el fin de que los mismos puedan conocer, intervenir y participar del informe de rendición de cuentas presentado.</p> <p>El registro de organizaciones sociales establecerá de manera clara aquellas que tengan el propósito de realizar tareas de control social y veeduría ciudadana. Estas organizaciones serán invitadas a discutir las políticas de transparencia e integridad de la gestión pública y los planes en materia de lucha contra la corrupción.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Gobierno Nacional, en coordinación con los gobiernos locales, proveerá las herramientas tecnológicas necesarias y desarrollará una estrategia de comunicación para que la comunidad pueda acceder a la información de los ejercicios de rendición de cuentas previamente y presentar observaciones de forma digital o física</p> <p><b>Artículo 23. Garantías para el control social y las veedurías ciudadanas.</b> El Sistema público unificado de registro de organizaciones y movimientos sociales establecerá de manera clara aquellas que tengan el propósito de realizar tareas de control social y veeduría ciudadana a través del registro. De conformidad con el Título V, Capítulo I de la Ley 1757 de 2015, las entidades convocarán a las organizaciones y los movimientos sociales que tienen como propósito realizar control social, para informar, explicar y dar a conocer los resultados de su gestión.</p> <p>Así mismo, se priorizará la participación de las organizaciones y los movimientos sociales de los grupos históricamente discriminados que tengan interés frente al tema.</p> <p><b>Artículo 24.</b> El Estado establecerá un plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, con especial énfasis en el control por parte de ciudadanos y ciudadanas en la implementación del Acuerdo Final y con especial atención en los municipios donde se implementarán los planes de desarrollo con enfoque territorial.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo 5.</b> <b>Garantías para la Movilización y Protesta Pacífica</b></p>
<p><b>Artículo 25. Características del derecho de reunión, manifestación, movilización y/o protesta pacífica.</b> El ejercicio del derecho de reunión, manifestación, movilización y protesta pacífica cuenta con las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A. Constituye una manifestación de los derechos a la libertad de expresión, a la reunión, la libre circulación, la libertad de conciencia y la oposición, por lo tanto goza de protección constitucional.</li> <li>B. Comprende un atributo de la participación que permite al ciudadano y las organizaciones y movimientos sociales la expresión de sus diferencias, intereses, posiciones políticas y sociales y visiones de futuro de manera autónoma.</li> <li>C. Las autoridades propenderán por un tratamiento desde el diálogo y la civilidad, sin perjuicio del ejercicio de la autoridad legítima del Estado conforme los protocolos y tratados aprobados y ratificados por el Estado Colombiano en materia de protección a la movilización y protesta pacífica.</li> <li>D. En su ejercicio se deberá contemplar el respeto por los derechos de los manifestantes, de los demás ciudadanos y de los integrantes de la Fuerza Pública.</li> <li>E. El Ministerio Público brindará acompañamiento en las movilizaciones y protestas como garante del respeto de las libertades democráticas</li> <li>F. No puede estar sujeto a limitaciones que hagan imposible su realización.</li> <li>G. Expresa problemáticas individuales y colectivas.</li> <li>H. No conduce a la estigmatización de las personas, organizaciones y movimientos sociales que participen en las manifestaciones y protestas pacíficas.</li> </ul> <p><b>Artículo 26. Obligaciones del Estado:</b> El Estado garantizará las bases fundamentales de la democracia mediante el respeto de los derechos de los y las manifestantes a la libre expresión, libre movilización social y libre asociación y los derechos de los demás ciudadanos (as).</p> <p>También contribuirá al ejercicio de la autonomía y al fortalecimiento y reconocimiento de los y las ciudadanas, las organizaciones sociales y los movimientos sociales y sus voceros, así como a las instancias y estrategias de participación, no sólo mediante el cumplimiento de la normativa legal vigente, sino a través de la difusión adecuada de información, el apoyo a la veeduría social sobre la gestión pública y la promoción de la investigación e innovación sobre la participación.</p>	<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO III</b> <b>PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo 1.</b> <b>Financiación de la participación ciudadana</b></p> <p><b>Artículo 27. Fuentes de financiación de la participación ciudadana de las organizaciones y los movimientos sociales.</b> En concordancia con los artículos 94, 95, 96 y 97 de la Ley 1757 de 2015, la financiación de la participación ciudadana y de las garantías consagradas en la presente Ley, provendrán de las fuentes establecidas en el artículo 95 de la ley estatutaria de participación.</p> <p><b>Artículo 28.</b> El artículo 97 de la Ley 1757 de 2015, quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 97. RECURSOS DEL FONDO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA.</b> Los recursos del Fondo estarán constituidos por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación;</li> <li>b) Las donaciones de dinero que ingresen directamente al Fondo previa incorporación al Presupuesto General de la Nación y las donaciones en especie legalmente aceptadas;</li> <li>c) Los aportes provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación;</li> <li>d) Créditos contratados por el Gobierno Nacional a nivel nacional o internacional;</li> <li>e) Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que adquieran a cualquier título, de acuerdo con la ley.</li> </ul> <p>La dirección, administración y ordenación del gasto del Fondo estará a cargo del Ministro del Interior o de quien éste delegue.</p> <p>La Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal del Ministerio del Interior priorizará, evaluará, viabilizará y aprobará los recursos de los proyectos presentados por las organizaciones y movimientos sociales. La Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal del Ministerio del Interior y las organizaciones y movimientos sociales deberá rendir informe de rendición de cuentas públicas de los recursos que ingresaron, se aprobaron y se ejecutaron anualmente.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Los planes, programas y proyectos financiados o cofinanciados por el Fondo podrán ser ejecutados directamente por el Ministerio del Interior o mediante contratos o convenios con entidades de derecho público o por las organizaciones y movimientos sociales inscritos en el Sistema Público Unificado de Registro para Organizaciones y Movimientos Sociales.</p>

<p><b>Parágrafo 2º.</b> La participación del Fondo en la financiación o cofinanciación de planes, programas y proyectos de participación ciudadana, no exime a las autoridades públicas del nivel nacional, departamental, municipal y distrital, de cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales en la promoción y garantía del derecho a la participación ciudadana en sus respectivas jurisdicciones.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> Este Fondo contará con una cuenta especial administrada a través de una Fiducia Pública para financiar las garantías de participación a las organizaciones y los movimientos sociales inscritos en el Sistema Público Unificado de Registro para Organizaciones y Movimientos Sociales la cual será financiada con el 1% del valor de los contratos de obra pública de mayor cuantía que celebren las entidades públicas, a cargo del respectivo contratista.</p> <p><b>Parágrafo 4º.</b> El Fondo deberá realizar un informe dos veces al año al Consejo Nacional de Participación Ciudadana.</p> <p><b>Artículo 29.</b> El artículo 98 de la Ley 1757 de 2015, quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 98. INVERSIONES ASOCIADAS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.</b> Los recursos presupuestales asociados a la promoción de la participación ciudadana deben invertirse prioritariamente en:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Apoyo a iniciativas enfocadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades que conforman las administraciones públicas nacionales, departamentales, municipales y distritales para promover y garantizar el derecho a la participación ciudadana que formen parte de un programa o plan que contenga una evaluación de impacto al finalizar el proyecto.</li> <li>Apoyo a iniciativas encaminadas a la puesta en marcha de ejercicios de presupuestación participativa en los distintos niveles de organización territorial del país.</li> <li>Apoyo a iniciativas de control social enfocadas a promover el seguimiento y la evaluación a la gestión de las autoridades públicas del orden nacional, departamental, municipal y distrital.</li> <li>Atender los costos derivados de la labor de seguimiento y supervisión de la ejecución de los programas y proyectos que financia el Fondo para la Participación Ciudadana en los que incurra el Ministerio del Interior o a quien este delegue.</li> <li>Apoyo a iniciativas dirigidas al fortalecimiento de las capacidades organizacionales de las expresiones asociativas de la sociedad civil que buscan materializar las distintas manifestaciones de la participación ciudadana a nivel nacional, departamental, municipal y distrital.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Apoyo a iniciativas propias de las organizaciones y los movimientos sociales, mediante concursos públicos y transparentes con veeduría ciudadana.</li> <li>Apoyo a las organizaciones y movimientos sociales para que ejerzan su derecho a la participación en el marco del artículo 103 constitucional.</li> <li>Apoyo del Plan Nacional de Formación de veedores y veedoras.</li> <li>Apoyo a la difusión y publicidad sobre las instancias de participación y la participación como derecho constitucional fundamental del ciudadano.</li> <li>Apoyo iniciativas de participación digital que se promuevan a través del uso de cualquier tipo de tecnologías de la información y comunicación, para lo cual se promoverán mecanismos de validación digital, a través de concursos públicos con veedurías ciudadanas.</li> <li>Financiación de los observatorios de participación ciudadana.</li> <li>Apoyo a la promoción, creación, gestión y operación de medios de comunicación comunitarios para el fortalecimiento de la participación ciudadana</li> <li>Diseño y ejecución del programa de ejecución, convivencia y no estigmatización en el marco de las funciones asignadas al Consejo Nacional Paz, Reconciliación y convivencia.</li> <li>Apoyo a iniciativas de creación y fortalecimiento de organizaciones y movimientos sociales.</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO IV</b> <b>DISPOSICIONES FINALES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo 1.</b> <b>Seguimiento y acompañamiento a las Garantías de Participación de los Movimientos y Organizaciones Sociales</b></p> <p><b>Artículo 30. Instancias de seguimiento y verificación de cumplimiento de las garantías de participación de los movimientos y organizaciones sociales.</b> El Ministerio Público verificará el cumplimiento de las garantías establecidas en esta Ley.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El incumplimiento de las garantías consagradas en el Título II, CAPÍTULO 1, 2, 3 y 4 que provengan de las acciones y omisiones de las autoridades públicas y servidores públicos serán remitidas al Ministerio Público para que con sujeción a los principios de legalidad y debido proceso se realicen las investigaciones a las que haya lugar.</p>
<p><b>Artículo 31. Evaluación de los mecanismos de participación en las instancias administrativas.</b> Con el fin de mejorar y fortalecer los espacios de participación existentes en todos los sectores de la administración pública, las entidades públicas responsables de cada instancia o mecanismo adelantarán –durante el año siguiente a la entrada en vigencia de la ley– procesos de evaluación de dichos mecanismos cuyos resultados serán socializados con el fin de definir estrategias y acciones que permitan mejorar sus funciones y capacidad de incidencia, así como la participación equitativa entre hombres y mujeres de las organizaciones y los movimientos sociales.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los resultados de estas evaluaciones servirán de insumo para los Consejos municipales, departamentales, distritales y nacional de participación en su función de establecer planes de mejoramiento y acciones.</p> <p><b>Artículo 32. Garantías de seguimiento de los acuerdos.</b> Con el fin de garantizar el cumplimiento de los acuerdos o compromisos adquiridos por las instituciones públicas como resultado de las instancias de diálogo social, se establecerán mecanismos de seguimiento para la implementación de los mismos. Dichos mecanismos serán acordados en el momento de suscripción de las actas y harán parte integral de ellas, en los mismos se consagrarán las responsabilidades específicas, los cronogramas de implementación y las fechas para presentación de informes de seguimiento. El Ministerio Público, la Contraloría General de la República asumirán el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos por parte de las entidades estatales y de los movimientos y organizaciones sociales.</p> <p><b>Artículo 33. Recopilación normativa.</b> Con el fin de facilitar un mejor conocimiento de la normatividad existente tanto en el nivel territorial como sectorial, y con propósitos pedagógicos, el Ministerio del Interior adelantará durante 12 meses después de sancionada la ley una labor de recopilación normativa sobre todos los aspectos que regulan la participación ciudadana en Colombia, esta recopilación debe permitir que todas las organizaciones sociales, los movimientos sociales y los agentes de la administración gocen de una información más clara sobre el ordenamiento jurídico existente.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo 2</b> <b>Disposiciones Transitorias</b></p> <p><b>Artículo 34. Régimen de Transición.</b> Las personas naturales que durante el periodo comprendido entre el 17 de marzo de 2020 y hasta 01 de agosto de 2021, hubiesen sido infractores de cualquiera de las normas que aparecen a continuación, serán beneficiarios de la condonación total de las multas.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Infracciones o multas generales Tipo 3 o Tipo 4 al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.</li> <li>Infracciones a decretos del orden nacional, departamental, municipal o distrital, dictados para controlar las aglomeraciones a fin de contener la pandemia de la Covid-19.</li> </ol>	<p>El régimen de transición beneficiará a todas las personas naturales infractoras que tengan pendiente el pago de las multas, hayan suscrito acuerdos de pago, los estén pagando o hayan incumplido los acuerdos de pago.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> Los beneficios de que trata la presente ley no se reconocerán ni se concederán a aquellas personas infractoras de las normas de tránsito y transporte.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Los ciudadanos podrán acudir ante los Inspectores de Policía o Alcaldías correspondientes para adelantar el respectivo proceso de retiro del Sistema de Información Nacional de Personas Infractoras del Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana.</p> <p><b>Artículo 35. Pena sustitutiva.</b> Quienes habiendo participado de manera directa o indirecta en las movilizaciones del paro nacional del 2019 y del 2021, y hayan sido condenados por conductas relacionadas con el ejercicio del derecho a la protesta en relación con los delitos contemplados en los artículos 265 (Daño en bien ajeno), 353 (Perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial), 353A (Obstrucción de vías que afecten el orden público) y 430 (Perturbación de actos oficiales) del Código Penal Colombiano, podrán obtener como medida sustitutiva de la pena de prisión, de oficio o de parte, el servicio social de utilidad pública.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Para efectos de la aplicación de la presente medida sustitutiva, se entenderá que las conductas descritas en el presente artículo debieron realizarse en el marco del paro nacional del 2019 y del 2021, específicamente entre el 21 de noviembre de 2019 y el 21 de febrero de 2020; y entre el 28 de abril de 2021 y el 01 de agosto de 2021.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Solamente podrán acceder a la medida sustitutiva de pena quienes hayan sido condenados únicamente por uno o varios de los delitos a los que se refiere el presente artículo. No podrán ser beneficiarios de la pena sustitutiva quienes tengan condenas vigentes por delitos distintos a los que aparecen en el presente artículo.</p> <p><b>Artículo 36. Prestación del Servicio Social de Utilidad Pública.</b> La prestación del servicio social de utilidad pública como sustitutivo de prisión para ciudadanos que se movilizaron en el marco del Paro Nacional consistirá en el servicio no remunerado que, en libertad, han de prestar a favor de instituciones públicas.</p> <p>El juez de conocimiento o el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, según el caso, deberá sustituir la pena de prisión por la prestación de un servicio social de utilidad pública durante la cantidad de horas que determine al momento de dictar la sentencia, o en cualquier momento dentro de la ejecución de la misma, atendiendo a los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>La persona condenada deberá trabajar un total de cinco horas de prestación de servicio social de utilidad pública por cada semana de privación de la libertad que se le imponga o que tenga pendiente de cumplir.</li> <li>La jornada de prestación de servicios de utilidad pública no podrá ser superior a ocho horas diarias.</li> <li>La prestación del servicio de utilidad pública se deberá cumplir con un mínimo de cinco horas y un máximo de veinte horas semanales.</li> </ol>

- 4. La prestación del servicio social de utilidad pública no podrá interferir con la jornada laboral o educativa de la persona condenada.
- 5. La prestación del servicio social de utilidad pública deberá realizarse en el lugar de domicilio de la persona condenada, procesada o señalada del delito.

**Artículo 37. Ejecución del servicio de utilidad pública.** Las autoridades departamentales y municipales deberán realizar el listado de entidades y oportunidades en las cuales quienes accedan a esta medida sustitutiva podrán prestar los servicios de utilidad pública.

El Ministerio de Justicia y del Derecho realizará convenios con las entidades públicas. El Ministerio podrá delegar en las autoridades departamentales y municipales la elaboración de listado de entidades y oportunidades en las cuales quienes accedan a esta medida sustitutiva podrán prestar los servicios de utilidad pública.

**Artículo 38. Faltas a la prestación del servicio de utilidad pública.** Si durante el periodo de prestación del servicio de utilidad pública, la persona condenada violare sus obligaciones como parte del servicio, el juez de Ejecución de Penas y medidas de seguridad, requerirá a la persona para que, en el marco del debido proceso, justifique su falta.

Son faltas en el marco de la prestación del servicio de utilidad pública de esta ley:

- 1. Ausentarse del servicio durante una jornada sin justificación.
- 2. Oposición o incumplimiento reiterado y manifiesto de las instrucciones que le diere la entidad en donde se presta el servicio.
- 3. La comisión de cualquiera de las conductas descritas en el artículo 35 de la presente ley durante la ejecución de la medida sustitutiva.

Cuando se presente alguna de las situaciones de los numerales anteriores por más de 3 ocasiones, dentro del marco del debido proceso, el juez podrá revocar la medida sustitutiva y el tiempo restante de la pena que se cumplirá en prisión.

Si la persona condenada faltare al servicio por causa justificada no se entenderá como abandono de la actividad.


El servicio no prestado no se computará como cumplimiento de la pena.

**Artículo 39. Reglamentación Servicio Social de Utilidad Pública.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, le corresponderá al Gobierno Nacional reglamentar la materia con el fin de que se suscriban convenios entre la Nación y el Distrito o los municipios para el cumplimiento de los servicios de utilidad pública en entidades del Estado.

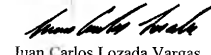
**Artículo 40. Reglamentación.** El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley en un término de seis (6) meses contados a partir de su promulgación.

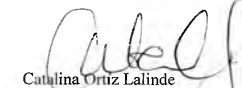
**Artículo 41. Vigencia.** La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

  
Juanita Goebertus Estrada  
Representante a la Cámara


  
Adriana Magali Matiz  
Representante a la Cámara

  
Gabriel Santos García  
Representante a la Cámara

  
Juan Carlos Lozada Vargas  
Representante a la Cámara

  
Catalina Ortiz Lalinde  
Representante a la Cámara

José Daniel López  
Representante a la Cámara

  
Carlos Adolfo Ardila  
Representante a la Cámara


  
Alejandro Vega Pérez  
Representante a la Cámara

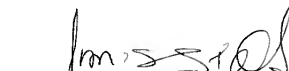
Juan Fernando Reyes Kuri  
Representante a la Cámara

  
Mauricio Toro Orjuela  
Representante a la Cámara

Ángela Sánchez  
Representante a la Cámara

  
Katherine Miranda Peña  
Representante a la Cámara

  
Edward Rodríguez Rodríguez  
Representante a la Cámara

  
Juan Carlos Wills Ospina  
Representante a la Cámara

  
John Jairo Hoyos  
Representante a la Cámara

SECRETARÍA GENERAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

El día 11 de Agosto del año 2021

Ha sido presentado en este despacho el

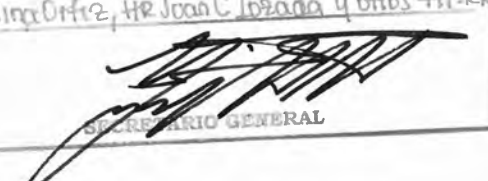
Proyecto de Ley  Proyecto Legislativo

No. **230** Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito por HE Juanita Goebertus

HE Adriana Matiz, HE Gabriel Santos García

HE Catalina Ortiz, HE Juan C. Lozada y otros H.R.

  
SECRETARIO GENERAL



# PROYECTOS DE LEY

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar la garantía al derecho a la educación de los jóvenes en Colombia.

**PROYECTO DE LEY N.º 226 DE 2021 CÁMARA**  
 “Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar la garantía al derecho a la educación de los jóvenes en Colombia.”

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### I. OBJETO DEL PROYECTO

El propósito del presente Proyecto de Ley se encamina a establecer medidas para fomentar la garantía del derecho a la educación de los jóvenes en Colombia, a partir de las demandas sociales presentadas en el marco de la iniciativa multipartidista “Los jóvenes tienen la palabra”, la cual surgió como una respuesta al Paro Nacional que tuvo lugar en el país durante el segundo trimestre de 2021. Para ello, se proponen medidas que permitan mejorar el acceso a la educación superior y que permitan que los jóvenes puedan costear sus estudios y los gastos asociados a estos con el propósito de reducir la deserción estudiantil en el nivel superior de la educación.

#### II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

##### a. Proyecto multipartidista “Los Jóvenes Tienen la Palabra”.

Este Proyecto de Ley se presenta en el marco de la iniciativa “Los Jóvenes Tienen la Palabra”, la cual nació como la respuesta de congresistas jóvenes de distintos partidos al paro nacional vivido entre los meses de abril y junio de 2021 en el país. Entendiendo que hay diversas necesidades a las cuales debe responder el Estado en su conjunto, y especialmente el Congreso, por la deuda histórica que guarda con algunas poblaciones y sectores, este grupo se propuso escuchar a los jóvenes que se estaban movilizando a lo largo y ancho del país.

Con el acompañamiento logístico de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), se visitaron las ciudades y municipios con los índices más altos de desempleo juvenil, entre las cuales se encuentran: Cali, Ibagué, Pereira, Valledupar, Riohacha, Buenaventura, Tumaco, Quibdó, Villavicencio, Florencia y Bogotá. Escuchar a jóvenes tan diversos permitió consolidar una agenda de reformas legislativas en la que congresistas, dejando de lado sus diferencias, se pusieron de acuerdo priorizando temas como la educación, el empleo y el emprendimiento, la participación ciudadana, la educación sexual y reproductiva y la reforma a la Policía.

permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación<sup>2</sup>.

Así mismo, el artículo 27 que establece libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, como garantías que contribuyen a asegurar el derecho a la educación. En el artículo 44 expresamente señala entre los derechos fundamentales de los niños, el derecho a la educación y la cultura.

Sobre el carácter fundamental del derecho a la educación, la Corte Constitucional ha señalado:

“Este derecho es fundamental y goza de un carácter progresivo. En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano; y su progresividad la determina: i) la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de éste se oponga al principio en mención (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando); (ii) la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido<sup>2</sup>.”

##### c. Diagnóstico y consideraciones.

Desde noviembre de 2019 los jóvenes colombianos han expresado su inconformidad con diferentes aspectos estructurales del país a través de diferentes formas de protesta. Entre los principales reclamos se encuentra la necesidad de modificar las condiciones para acceder, mantenerse y terminar la educación superior para aquellos jóvenes que por sus condiciones económicas o sociales resulta más difícil ingresar a una institución técnica, tecnológica o universitaria.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. (2012). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá D.C.

#### b. Fundamento Constitucional.

Además de los argumentos sobre la necesidad y conveniencia de este Proyecto de Ley debe considerarse que la educación, como principio, se encuentra reconocida en el Preámbulo de la Carta Fundamental a través del “conocimiento” como medio para garantizar un orden político, económico y social justo<sup>3</sup>. De igual forma, el artículo 67 consagra la educación tanto como un derecho así como un servicio público con función social:

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

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

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

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

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

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

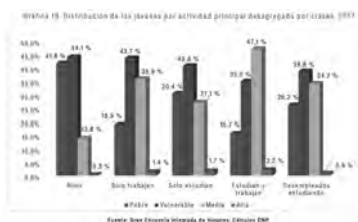
A su turno, en el artículo 70 la Constitución establece el deber del Estado de promover el acceso a la cultura a través de la enseñanza:

“Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación

<sup>1</sup> Manrique-Niño, J. I. (2009). *Protección constitucional del derecho a la educación y responsabilidad estatal por falla en el servicio de la educación* (Doctoral dissertation, Universidad del Rosario).

Tal como se reconoce en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, el bajo acceso a educación es una de las principales barreras que limitan la inclusión social y productiva de los jóvenes; apenas el 52,8% de los jóvenes entre los 17 y 21 años acceden a educación superior, de acuerdo con lo allí señalado, los jóvenes no logran acceder de manera oportuna al sistema educativo, y los que logran acceder no lo hacen en condiciones de calidad y pertinencia<sup>3</sup>, lo que tiene consecuencias sobre el desarrollo social y productivo de este grupo de población<sup>3</sup>, lo que, además, termina contribuyendo a la deserción de estos jóvenes quienes ven limitadas sus posibilidades de movilidad social a través de mejores ingresos en el futuro .

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo vigente, las actividades que desarrollan los jóvenes también están relacionadas con sus ingresos; el 85,9 % de los jóvenes que ni estudian ni trabajan son pobres o están en situación de vulnerabilidad. Así mismo, el 62,6 % de los jóvenes que dedican su tiempo únicamente a trabajar están en situación de pobreza o vulnerabilidad<sup>4</sup>.



Si bien Colombia ha avanzado en cobertura de educación superior, pasando de un 39,01% en 2010 a un 52,2% en 2019<sup>5</sup>, este incremento no se ha dado de forma equitativa para todo el país. Departamentos como Arauca, San Andrés y Providencia, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada registran cifras decrecientes de cobertura. Otros departamentos como Casanare y Putumayo muestran un aumento mínimo de este indicador, como se evidencia a continuación:

#### Tasa de cobertura en educación superior por departamento Información nacional 2010 - 2019

<sup>3</sup> Departamento Nacional de Planeación. (2019). Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. p. 370.  
<sup>4</sup> Op. cit., p. 369.  
<sup>5</sup> Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior -SPADIES, (2021). Tasa de cobertura en educación superior por departamento. Consultado el 15 de julio de 2021.

DEPARTAMENTO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ANTIOQUIA	44,0%	47,5%	48,3%	51,4%	53,1%	54,4%	56,1%	57,8%	58,2%	56,4%
ATLANTICO	38,6%	40,9%	42,8%	50,4%	58,0%	59,6%	60,5%	59,7%	57,9%	54,4%
BOGOTA D.C.	76,1%	83,5%	87,0%	92,9%	98,4%	101,6%	109,0%	113,7%	115,5%	111,4%
BOLIVAR	29,4%	34,4%	35,3%	38,7%	39,0%	41,1%	42,4%	40,6%	39,6%	37,5%
BOYACA	39,2%	42,1%	46,4%	49,5%	52,1%	53,9%	56,4%	60,4%	62,4%	61,6%
CALDAS	39,1%	40,8%	43,1%	46,7%	49,8%	51,6%	55,5%	56,5%	58,4%	57,9%
CAQUETA	25,8%	27,4%	26,6%	27,6%	29,4%	30,5%	30,9%	31,1%	28,9%	29,8%
CAUCA	27,3%	27,4%	24,6%	28,0%	29,5%	31,5%	33,6%	36,1%	33,9%	35,6%
CESAR	21,8%	25,0%	26,4%	28,6%	29,8%	30,4%	31,1%	32,8%	32,6%	31,6%
CORDOBA	17,1%	18,3%	19,9%	22,3%	23,6%	23,0%	23,7%	24,8%	25,2%	25,3%
CUNDINAMARCA	23,7%	22,6%	24,7%	27,8%	30,0%	30,5%	30,1%	31,7%	30,5%	29,4%
CHOCO	30,6%	28,2%	27,3%	26,6%	26,5%	26,2%	24,3%	25,8%	25,1%	27,6%
HUILA	27,3%	29,1%	31,5%	33,3%	34,0%	36,3%	38,0%	39,8%	39,9%	40,5%
LA GUAJIRA	22,0%	19,9%	18,8%	19,0%	22,2%	26,1%	24,6%	24,4%	23,2%	21,9%
MAGDALENA	19,7%	25,8%	28,5%	30,5%	30,2%	32,2%	31,6%	31,3%	27,5%	28,1%
META	26,0%	29,7%	31,0%	33,7%	33,5%	34,9%	36,0%	33,2%	32,5%	32,7%
NARIÑO	18,7%	22,0%	23,0%	23,7%	24,8%	24,6%	26,6%	27,7%	27,2%	28,2%
NORTE DE SANTANDER	41,5%	45,6%	41,9%	46,2%	48,9%	51,4%	53,2%	53,5%	51,2%	48,2%
QUINDIO	52,3%	52,2%	58,4%	61,1%	57,0%	61,2%	64,3%	59,5%	67,3%	63,3%
RISARALDA	43,0%	45,0%	46,3%	51,3%	57,6%	58,2%	60,0%	62,0%	63,4%	61,4%
SANTANDER	47,6%	53,5%	53,6%	58,1%	59,7%	61,6%	61,6%	61,9%	60,9%	58,6%
SUCRE	17,4%	21,3%	20,0%	22,7%	25,4%	25,5%	28,0%	31,0%	28,7%	30,7%
TOLIMA	28,5%	34,3%	36,7%	39,2%	42,1%	41,3%	42,4%	44,4%	43,7%	41,4%
VALLE DEL CAUCA	33,5%	36,5%	36,4%	39,4%	41,6%	43,6%	45,3%	46,3%	45,4%	45,4%
ARAUCA	17,2%	19,7%	21,0%	17,3%	14,8%	13,9%	13,3%	12,8%	9,8%	9,0%
CASANARE	25,1%	27,8%	29,3%	25,0%	25,9%	25,9%	26,9%	25,6%	23,7%	26,7%
PUTUMAYO	14,3%	15,4%	13,3%	12,1%	15,7%	17,6%	15,7%	12,2%	12,5%	15,5%
SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	32,8%	19,3%	21,6%	23,7%	35,4%	33,1%	26,1%	27,9%	30,6%	28,1%

PROVIDENCIA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
AMAZONAS	19,4%	16,2%	14,3%	11,3%	9,8%	8,4%	13,6%	9,3%	8,8%	9,8%
GUAINIA	20,8%	20,2%	18,7%	13,8%	14,6%	14,8%	13,9%	12,7%	9,4%	10,9%
GUAVIARE	31,6%	27,9%	33,5%	36,9%	30,5%	34,7%	30,5%	29,0%	26,8%	24,7%
VAUPES	12,0%	13,2%	15,5%	17,3%	6,2%	7,4%	7,0%	5,9%	3,8%	2,9%
VICHADA	13,5%	10,2%	13,4%	10,9%	8,3%	8,5%	9,9%	7,9%	5,1%	4,4%
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>39,1%</b>	<b>42,6%</b>	<b>43,8%</b>	<b>47,3%</b>	<b>49,8%</b>	<b>51,4%</b>	<b>53,4%</b>	<b>54,5%</b>	<b>54,0%</b>	<b>52,2%</b>

Fuentes: Matrícula: MEN -Sistema Nacional de Información de Educación Superior - SNIES. Población: DANE - Estimaciones y proyecciones CNPV 2018

Por otra parte, aunque los indicadores en cobertura han mejorado en las últimas dos décadas, desde 2017 se viene presentando un fenómeno de reducción del número de estudiantes matriculados. De acuerdo con el Ministerio de Educación, en 2019 la matrícula total en educación superior fue de 2.396.250 estudiantes, esto es una reducción del 1.8% respecto a 2018, explicada principalmente por una disminución en el número de estudiantes matriculados en las instituciones privadas, esto es unos de 19.700 menos, y una reducción de cerca de 32 mil estudiantes menos atendidos por el SENA, como consecuencia de transformaciones que vendría haciendo esta última entidad para lograr una oferta más pertinente y de calidad, así como un fortalecimiento de sus programas de especialización tecnológica según se indica por parte del mismo Ministerio<sup>6</sup>. Se destaca que las demás instituciones de educación superior públicas vienen presentando cifras crecientes, registrando un aumento de más de 8.100 estudiantes (un crecimiento del 1,1%).

El acceso al derecho a la educación en el nivel superior plantea importantes retos en cuanto a la deserción. Sobre este aspecto es necesario indicar que, de acuerdo con el registro del Ministerio de Educación Nacional, las estadísticas históricas de deserción y permanencia calculadas con la versión anterior del sistema (SPADIES 2.8) no son comparables con las nuevas estadísticas generadas por el SPADIES 3.0 como consecuencia del cambio metodológico del sistema. Teniendo esta situación, el Ministerio de Educación Nacional recalculó los indicadores de tasa de deserción anual y creó un nuevo indicador denominado Tasa de Ausencia Intersemestral para el período comprendido entre los años 2010 a 2018<sup>7</sup>. De acuerdo con la información así calculada la Tasa de Deserción Anual habría disminuido del

<sup>6</sup> Sistema Nacional de Información de Educación Superior - SNIES. (2019). Recuperado de <https://snies.mineduacion.gov.co/porta/401926>.  
<sup>7</sup> Ministerio de Educación Nacional. (2021). Estadísticas de deserción y permanencia en educación superior SPADIES 3.0. Histórico indicadores 2010 - 2018. Recuperado de [https://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articulos-357549\\_recurso\\_7.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articulos-357549_recurso_7.pdf)

11,79% en el 2010 al 9,69% en 2018 y la Tasa de Ausencia Intersemestral se habría mantenido estable en un 15,65 en 2010 y un 15,02% en 2018.



A pesar de lo optimista de las cifras anteriores, debe tenerse en consideración que existen dos formas de medición de la deserción. La mostrada en la imagen arriba de este párrafo que calcula la deserción por período o deserción anual que agrupa al conjunto de estudiantes que, sin haberse graduado, acumulan dos semestres sin reanudar la matrícula en el programa académico. En este caso, cuando un estudiante deja de matricularse por un período se denomina ausente, aunque se sigue considerando como activo<sup>8</sup>.

Otra forma de medición es la deserción por cohorte, con la cual se contabiliza la deserción acumulada en cada semestre para un grupo de estudiantes que ingresaron a primer curso en un mismo periodo académico (cohorte) en una institución de educación superior<sup>9</sup>. De acuerdo con el Observatorio de Educación Superior de Medellín, esta metodología cataloga como desertores a aquellos estudiantes que por algún motivo no continúan sus estudios con sus compañeros de cohorte, pero continúan matriculados y activos en el sistema, razón por la que, con frecuencia, el porcentaje de deserción por cohorte suele ser superior a la de deserción por período: en

<sup>8</sup> Observatorio de Educación Superior de Medellín. (2017). *Deserción en la Educación Superior*. Boletín Julio. p. 10. Disponible en [https://www.sapiencia.gov.co/wp-content/uploads/2017/07/BOLETIN\\_ODES\\_DESERCION\\_EN\\_LA\\_EDUCACION\\_SUPERIOR.pdf](https://www.sapiencia.gov.co/wp-content/uploads/2017/07/BOLETIN_ODES_DESERCION_EN_LA_EDUCACION_SUPERIOR.pdf)  
<sup>9</sup> Op. cit. p. 10.

Colombia, por ejemplo, la deserción por cohorte para el año 2016 se estimó en 48.8%, mientras que la deserción por período fue de 12.5%.

De acuerdo con datos del Banco Mundial, un 37% de los estudiantes que comienzan un programa universitario abandonan el sistema. Dicho indicador alcanza un 53% en el caso de los estudiantes que inician programas de ciclo corto. Según esta institución, los estudiantes de habilidad e ingresos bajos son más propensos a desertar y un 36% de los estudiantes que desertan en Colombia lo hacen al final del primer año, mientras que en Estados Unidos este porcentaje es del 15%. Así mismo, un 30% de los que abandonan el sistema lo hacen después de 4 años<sup>10</sup>, es decir, muy cerca de culminar el esfuerzo de tiempo y recursos invertidos en la formación superior.

Un estudio de la OCDE realizado en 2016 concluyó que las altas tasas de deserción en el sistema de educación superior colombiano lo hacen "considerablemente ineficiente". De acuerdo con los hallazgos de dicho estudio, las políticas poco han ayudado a reducir los niveles de deserción pasando de un 48% en 2004 a un 45% en 2013 de deserción por cohorte y de un 16 a un 10% en el indicador de deserción anual<sup>11</sup>.

De acuerdo con la OCDE, el problema de la deserción es un asunto de equidad, las tasas altas de deserción las experimentan los mismos grupos que los gobiernos están tratando de incorporar en mayor número al sistema de educación superior: estudiantes de educación técnica y tecnológica, estudiantes de familias más pobres o menos educadas y aquellos de regiones y escuelas subrepresentadas<sup>12</sup>, situación esta última que se complementa con la crisis de cobertura ya analizada respecto de los Departamentos como Arauca, San Andrés y Providencia, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.

Por otra parte, al analizar la situación de la deserción es necesario considerar el nivel al ingreso al sistema de educación superior. De acuerdo con el Banco Mundial, las diferencias en el nivel de preparación académica explican un 41% de la brecha de entrada entre el tramo superior y el inferior de la distribución del ingreso de los graduados de la educación secundaria, y que la diferencias en el nivel de preparación académica y el nivel educativo de la madre explican el 71% de la brecha.

<sup>10</sup> Ferreyra, María Marta; Avitabile, Ciro; Botero Álvarez, Javier; Haimovich Paz, Francisco; Urzúa, Sergio. (2017). *At a Crossroads : Higher Education in Latin America and the Caribbean. Directions in Development—Human Development.* World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26489> License: CC BY 3.0 IGO.

<sup>11</sup> OCDE. (2016). *Reviews of National Policies for Education Education in Colombia*, p. 260. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en>.

<sup>12</sup> Op. cit., p. 260.

Revisadas las cifras oficiales del Ministerio de Educación sobre los resultados obtenidos por los nuevos estudiantes en el Examen de Estado para Ingreso a la Educación Superior del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES, se tiene que al primer semestre de 2020 solo el 6,69% de los estudiantes que ingresaron a primer semestre acreditaron un resultado e el nivel alto del Examen de Estado, mientras que dicho indicador fue de 21% en el primer semestre de 2000. En oposición, se observa un incremento sustancial de estudiantes con resultado en nivel bajo en el Examen de Estado, pasando de 21,6% en el primer semestre de 2000 a 57,5% en el primer semestre de 2020, tal como se observa en las siguientes imágenes:



De acuerdo con lo expuesto, se tiene que aunque el país ha logrado incrementar la cobertura en el sistema de educación superior dicho incremento no ha sido equitativo para todo el territorio nacional y se observa un importante detrimento en la cobertura en contra de las regiones más

apartadas del país que históricamente han sufrido del abandono estatal. Así mismo, se observa que, aunque han aumentado significativamente el número de estudiantes en las instituciones públicas y privadas, estos ingresan cada vez con menores condiciones académicas, situación que explica parcialmente los índices de deserción por cohorte que, como lo advierte el Banco Mundial, afectan más gravemente a los estudiantes de menores ingresos.

Por lo anterior, se requiere tomar medidas que contribuyan activamente no solo a incrementar el acceso al sistema de educación superior para los jóvenes provenientes de familias de menores ingresos, sino, además, a garantizar la permanencia de estos en el sistema hasta la obtención del título correspondiente.

Para ello, en el presente proyecto de ley se proponen diversos tipos de medidas entre las que se encuentran criterios de acceso diferencial a favor de estudiantes provenientes de instituciones educativas estatales que no pueden competir por los cupos en instituciones públicas en las mismas condiciones que los estudiantes de instituciones privadas y con acceso a educación complementaria, así como criterios diferenciados de créditos para las poblaciones pertenecientes a las comunidades étnicas: indígenas, afrodescendientes y palenqueras, cuyo origen se encuentra principalmente en los departamentos identificados como de menor cobertura del sistema de educación superior, condonación en el pago de intereses para estudiantes que pertenezcan a los grupos A y B del Sisben, o los niveles equivalentes, a fin de aliviar la situación actual de los jóvenes que se encuentran en situación de vulnerabilidad, ayudas para el pago de transporte, gratuidad en el acceso al sistema de bibliotecas públicas, todo con el propósito de aliviar no solo las cargas económicas de la población estudiantil actual, sino también ayudar a vincular a quienes no hacen parte actualmente del sistema educativo, pero quieren hacerlo.

Respecto de la ayuda económica para el pago del transporte al sitio de estudio, esta ya es implementada en países de la región como Chile, Panamá, Uruguay o el estado de Jalisco en México, así como por países europeos como Francia o el Reino Unido y por ciudades colombianas como Barranquilla o Medellín en beneficio de estudiantes de educación superior como mecanismos para facilitar el acceso y la permanencia en el servicio educativo de los estudiantes que residen en estas ciudades como el propósito esencial de reducir la deserción estudiantil.

Chile<sup>13</sup> y Panamá<sup>14</sup> actualmente utilizan el mecanismo de Tarjeta Nacional de Estudiante, mediante la cual los estudiantes de educación superior tienen derecho a una tarifa reducida en el transporte público. En Uruguay<sup>15</sup>, los estudiantes tienen derecho a subsidios de transporte y sus tiquetes admiten el trasbordo gratuito durante una hora, por lo que pueden utilizarse hasta dos ómnibus con un solo pasaje. Por su parte, el estado de Jalisco en México<sup>16</sup> entrega apoyos en especie consistentes en unidades de transporte y bicicletas para facilitar el transporte de los estudiantes a sus centros de estudio.

Francia mediante la “*Carte jeune*” o tarjeta juvenil, otorga un 30% de descuento en tarifas para viajes en tren a los jóvenes entre 12 y 27 años, sin requerir que se encuentren en el sistema educativo. En el Reino Unido, los jóvenes de 16 a 25 y los mayores de esta edad que sean estudiantes de universidad presencial de tiempo completo o mayor a 15 horas a la semana tienen un 30% de descuento en tarifas para viajes en tren.

En el caso colombiano, en distrito de Barranquilla mediante el programa de Estímulo Social de Transporte -ESTE- actualmente se otorga el 40% de descuento en el pasaje de Transmetro, a los estudiantes de instituciones de educación superior, técnicas y tecnológicas de Barranquilla que tengan un puntaje menor a 54,86<sup>17</sup>.

En la ciudad de Medellín, se otorga una tarifa diferencial que subsidia el 50% del valor de la tarifa vigente en el transporte público colectivo de pasajeros a los estudiantes de educación básica, media y superior residentes en Medellín, que cumplan con varias siguientes condiciones, entre ellas pertenecer a los niveles de Sisben I, II, III o residir en viviendas de estratos 1, 2 o 3, según la disponibilidad de cupos<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Bricchetti, J. P. (2020). Los subsidios al transporte público en Santiago de Chile: un análisis de incidencia distributiva. Recuperado de: <https://repositorio.udea.edu.ar/jspui/bitstream/10908/17720/1/%5bP%5d%5bW%5d%20M.%20Eco.%20Bricchetti%20Juan%20Pablo.pdf>

<sup>14</sup> Rivas, M. E., Serebrisky, T., & Suárez-Alemán, A. (2018). ¿Qué tan asequible es el transporte en América Latina y el Caribe?. *Nota técnica del BID*, (1588). p. 15. Recuperado de: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Qué\\_tan\\_asequible\\_es\\_el\\_transporte\\_en\\_América\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe\\_es\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Qué_tan_asequible_es_el_transporte_en_América_Latina_y_el_Caribe_es_es.pdf)

<sup>15</sup> Benítez Forte, G. (2020.). Progresividad y focalización en los subsidios del transporte público de Montevideo. Tesis de maestría. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Recuperado de: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/26311>.

<sup>16</sup> Ciudad Guzman. (2017). Apoyo al transporte para estudiantes. Recuperado de: [http://www.ciudadguzman.gob.mx/Documentos/Paginas/operacion\\_1310\\_ROP-Apoyo\\_al\\_Transporte\\_para\\_Estudiantes\\_11-03-17.pdf](http://www.ciudadguzman.gob.mx/Documentos/Paginas/operacion_1310_ROP-Apoyo_al_Transporte_para_Estudiantes_11-03-17.pdf)

<sup>17</sup> Alcaldía de Barranquilla. (2019). Estímulo de transporte inicia inscripciones para nuevos beneficiarios. Recuperado de: <https://www.barranquilla.gov.co/gestionsocial/estimulo-de-transporte-inicia-inscripciones-para-nuevos-beneficiarios>

<sup>18</sup> Alcaldía de Medellín. (2017). Decreto 1038 de 2007. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/movilidad/downloads/Normas/Normatividad/Decretos%20Municipales/2007/2>

Por otra parte, como un mecanismo para garantizar el acceso a información que permita desarrollar en debida forma los estudios, en el proyecto se prevé otorgar acceso gratuito a los servicios que presten las bibliotecas públicas del país a quienes ostenten la calidad de estudiantes y pertenezcan a los grupos A, B y C del Sisben, o los niveles equivalentes.

Sobre este beneficio, debe tenerse en consideración que la Unesco ha señalado que la biblioteca pública ha de ser en principio gratuita, aunque se reconoce que, en algunos países, se exigen suscripciones para ser miembro de una biblioteca o el pago de servicios específicos, pero ello deniega inevitablemente el acceso a quienes no están en situación de permitírselos, por lo que no deben ser una característica permanente de la financiación de las bibliotecas públicas<sup>19</sup>.

**III. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por el cual se modifica el artículo 29 de la Ley 5ª de 1992, los autores, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este tema, consideran que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación por cuanto se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo; sin perjuicio del propio análisis que deberá hacer cada Congresista respecto de su situación individual.

<sup>19</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO. (2001). Directrices IFLA/UNESCO para el desarrollo del servicio de bibliotecas públicas. Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas. Recuperado de: <https://www.ifla.org/files/assets/hq/publications/archive/the-public-library-service/pg01-s.pdf>



**PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_ DE 2021 CÁMARA**  
**“Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar la garantía al derecho a la educación de los jóvenes en Colombia”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1. OBJETO.** La presente Ley tiene por objeto adoptar medidas para fomentar la garantía efectiva del derecho a la educación de los jóvenes en Colombia, a partir de las demandas sociales presentadas en el marco de la iniciativa multipartidista “Los jóvenes tienen la palabra”.

**Artículo 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** La presente Ley se aplicará a las personas menores de 30 años.

**Artículo 3. ACCESO DIFERENCIAL A UNIVERSIDADES PÚBLICAS.** Las universidades públicas del país, en el marco de la autonomía universitaria, desarrollarán criterios de ingreso que garanticen un porcentaje mínimo del 20% de estudiantes provenientes de instituciones educativas estatales, atendiendo criterios de mérito dentro de este grupo de estudiantes.

Dentro de este 20% se deberá garantizar que el 5% pertenezcan a comunidades étnicas: indígenas, afrodescendientes y palenqueras.

**Artículo 4. PROGRAMAS DE INCLUSIÓN UNIVERSITARIA.** Las universidades públicas del país, en el marco de la autonomía universitaria, desarrollarán programas de inclusión universitaria, consistentes en cursos preparatorios para la vida universitaria dirigidos a estudiantes de instituciones educativas estatales.

Los cursos incluirán preparación para los exámenes de ingreso, idiomas, redacción, comprensión de lectura y metodología de investigación y estudio.

**Artículo 5. ABONO DE TRANSPORTE MENSUAL JOVEN.** Las entidades del orden territorial crearán en el marco de sus competencias el “abono de transporte mensual - joven”, estableciendo una tarifa diferenciada mensual, correspondiente a un valor menor a aquel que resultaría de la aplicación de la tarifa diaria general correspondiente a un mes de transporte.

Serán beneficiarios del abono mensual de transporte, quienes cumplan el requisito establecido en el artículo 2 de la presente Ley, tengan la calidad de estudiantes y pertenezcan a los grupos A, B y C del Sisben, o los niveles equivalentes.

**Artículo 6. ACCESO A BIBLIOTECAS PÚBLICAS.** Las bibliotecas públicas del país garantizarán el acceso gratuito a todos sus servicios, a quienes cumplan el requisito establecido

en el artículo 2 de la presente Ley, tengan la calidad de estudiantes y pertenezcan a los grupos A, B y C del Sisben, o los niveles equivalentes.

**Artículo 7. PAGOS POR SERVICIOS CONEXOS.** Las universidades públicas del país, en el marco de la autonomía universitaria, establecerán criterios de tarifas diferenciadas para el pago de servicios conexos educativos, tales como inscripción, matrículas, derechos de grado, certificaciones y pago de exámenes supletorios.

En ningún caso, podrá negarse el otorgamiento del grado por falta de pago, siempre que se hayan cumplido los demás requisitos no pecuniarios para la obtención del título respectivo.

**Artículo 8. CONDONACIÓN DE INTERESES CRÉDITOS ICETEX.** Por una sola vez, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX- condonará los intereses de los créditos educativos que se encuentren en periodo de pago, en etapa de estudio.

Serán beneficiarios de la condonación, quienes cumplan el requisito establecido en el artículo 2 de la presente Ley, tengan la calidad de estudiantes y pertenezcan a los grupos A y B del Sisben, o los niveles equivalentes.


**Artículo 9. CRITERIOS DIFERENCIADOS EN CRÉDITOS ICETEX.** El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX- establecerá intereses diferenciados de créditos para las poblaciones pertenecientes a las comunidades étnicas: indígenas, afrodescendientes y palenqueras.


Serán beneficiarios de los intereses diferenciados (menor a los intereses aplicados en general), quienes cumplan los requisitos establecidos en el inciso anterior, en el artículo 2 de la presente Ley, tengan la calidad de estudiantes y pertenezcan a los grupos A y B del Sisben, o los niveles equivalentes.


**ARTÍCULO 10. AFILIACIÓN AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.** La afiliación al sistema de seguridad social en salud, en calidad de beneficiarios en razón a la condición de estudiantes, no se suspenderá en los periodos de vacaciones académicas.

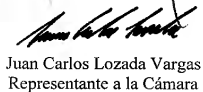
Las entidades prestadoras de salud, no podrán suspender los servicios en salud durante los periodos vacacionales y se otorgará un plazo de un mes y medio una vez iniciado el periodo escolar respectivo, para el aporte de la documentación que acredite la calidad de estudiante.


**ARTÍCULO 11. VIGENCIA Y DEROGATORIA.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

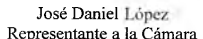
  
 Juanita Goebertus Estrada  
 Representante a la Cámara

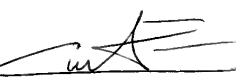
  
 Adriana Magali Matiz  
 Representante a la Cámara

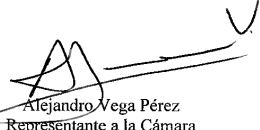
  
 Gabriel Santos García  
 Representante a la Cámara


  
 Juan Carlos Lozada Vargas  
 Representante a la Cámara


  
 Catalina Ortiz Lalinde  
 Representante a la Cámara

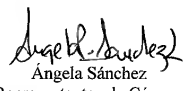
  
 José Daniel López  
 Representante a la Cámara


  
 Carlos Adolfo Ardila  
 Representante a la Cámara

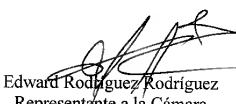
  
 Alejandro Vega Pérez  
 Representante a la Cámara

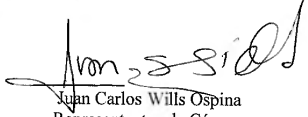
  
 Juan Fernando Reyes Kuri  
 Representante a la Cámara

  
 Mauricio Toro Orjuela  
 Representante a la Cámara

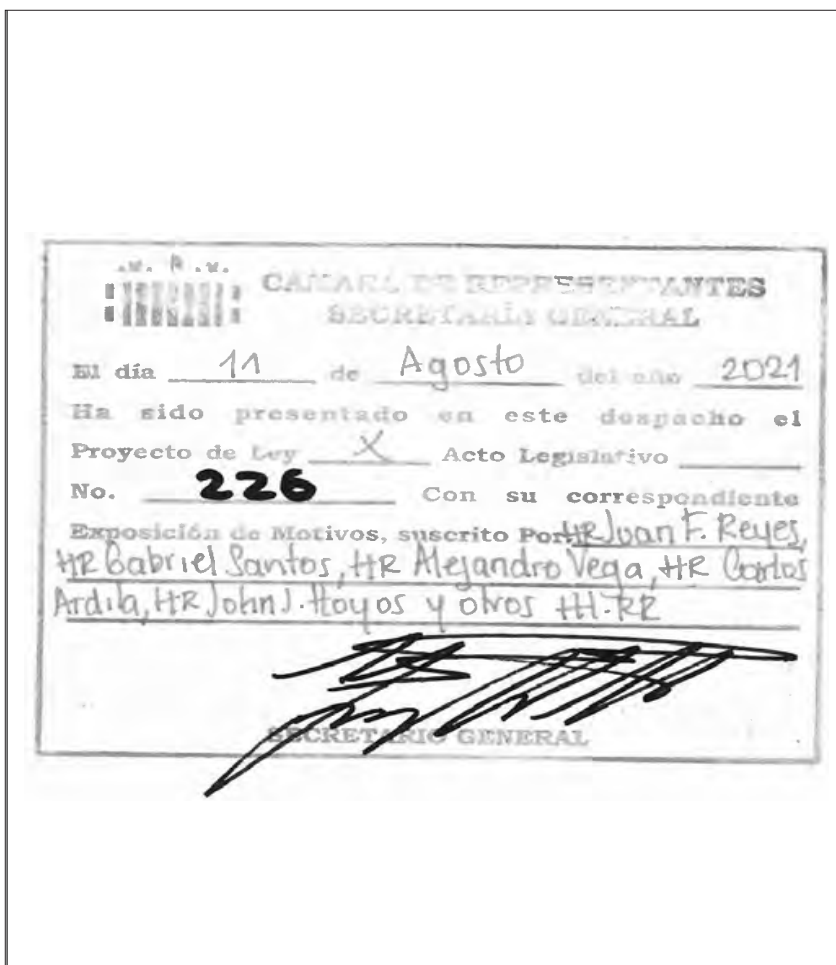
  
 Angela Sánchez  
 Representante a la Cámara

  
 Katherine Miranda Peña  
 Representante a la Cámara

  
 Edward Rodríguez Rodríguez  
 Representante a la Cámara

  
 Juan Carlos Wills Ospina  
 Representante a la Cámara

  
 John Jairo Hoyos  
 Representante a la Cámara



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se fomenta el autoempleo, se fortalece el emprendimiento, se establecen mecanismos para aumentar empleabilidad juvenil y se dictan otras disposiciones – Los jóvenes tienen la palabra.*

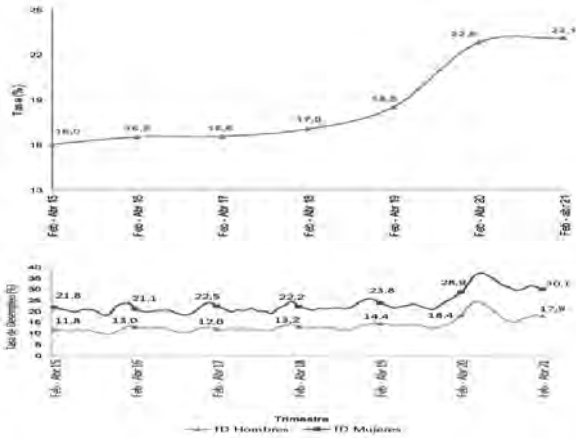
<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY N° 227 DE 2021 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio de la cual se fomenta el autoempleo, se fortalece el emprendimiento, se establecen mecanismos para aumentar empleabilidad juvenil y se dictan otras disposiciones" – Los jóvenes tienen la palabra.</i></p> <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p>Este Proyecto de Ley se presenta en el marco de la iniciativa "Los Jóvenes Tienen la Palabra", la cual nació como la respuesta de congresistas jóvenes de distintos partidos al paro nacional vivido entre los meses de abril y junio de 2021 en el país. Entendiendo que hay diversas necesidades a las cuales debe responder el Estado en su conjunto, y especialmente el Congreso por la deuda histórica que guarda con algunas poblaciones y sectores, este grupo se propuso escuchar a los jóvenes que se estaban movilizando a lo largo y ancho del país.</p> <p>Con el acompañamiento logístico de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), se visitaron las ciudades y municipios con los índices más altos de desempleo juvenil, entre las cuales se encuentran: Cali, Ibagué, Pereira, Valledupar, Riohacha, Buenaventura, Tumaco, Quibdó, Villavicencio, Florencia y Bogotá. Escuchar a jóvenes tan diversos permitió consolidar una agenda de reformas legislativas en la que congresistas, dejando de lado sus diferencias, se pusieron de acuerdo priorizando temas como la educación, el empleo y el emprendimiento, la participación ciudadana, la educación sexual y reproductiva y la reforma a la Policía.</p> <p>Ahora bien, la juventud en Colombia, es reconocida como la etapa de la vida comprendida entre los 14 y 28 años de edad<sup>1</sup>, en la que la persona se encuentra en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural. Para el año 2020, el DANE estimó que nuestro país cuenta con una población de 10.990.268 jóvenes que representan el 21.8% de la población total, de los cuales 5.552.703 son hombres y 5.437.565 mujeres.<sup>2</sup></p> <p>En Colombia, son muchos los desafíos que enfrentan los jóvenes, los cuales han conllevado a la realización de diversas jornadas de protesta social en las que han exigido soluciones profundas y urgentes, entre las problemáticas más preocupantes, se destacan: la pobreza, toda vez que el 9.4% de los jóvenes se encuentran en condición de pobreza extrema, el 46.9% en condición de pobreza, el 18% en condición de pobreza</p>	<p>multidimensional, adicionalmente al encontrarse casi el 40% de los jóvenes rurales en condición de pobreza<sup>3</sup>.</p> <p>De otra parte, en relación al área educativa también se evidencian barreras para los jóvenes que dificultan la terminación de sus trayectorias educativas, pues de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de 2018<sup>4</sup>, el 58.3% de los jóvenes entre los 17 a 24 años en zonas urbanas y del 77.3% en zonas rurales no asistió a un establecimiento educativo, lo que demuestra un importante rezago escolar, el cual se encuentra asociado a la falta de dinero y los costos elevados (25,9%) y a la necesidad de trabajar (23,4%). Adicionalmente, el 1.3% de los jóvenes entre 15 y 28 años son analfabetas, problemática que se acentúa en las zonas rurales del país, en donde la tasa de analfabetismo es del 2.8%, según los datos de la GEIH de 2019<sup>5</sup>.</p> <p>De igual forma, en el ámbito de la salud, los jóvenes se ven expuestos a afectaciones por falta de aseguramiento, como quiera que el 16% de esta población no cuenta con aseguramiento en salud<sup>6</sup>, pero además de ello se ven enfrentados a problemáticas en su salud mental, consumo de sustancias psicoactivas (SPA) y embarazos adolescentes, siendo este último aspecto preocupante, por cuanto para 2019 los nacimientos en niñas y adolescentes entre 15 a 19 años representaron el 18.4% del total del país (638.516)<sup>7</sup>.</p> <p>Así las cosas, son varias las problemáticas que afectan a los jóvenes colombianos, sin embargo, una de las más visibles y preocupantes es la relacionada con el entorno laboral y de emprendimiento, la cual tiene su origen en diversas causas, como lo son los bajos niveles y la falta de pertinencia de formación, la falta de coordinación institucional en materia de empleabilidad, la discriminación, la carencia de experiencia laboral y la ausencia de mecanismos de apoyo y visibilización de los emprendimientos.</p> <p style="text-align: center;"><b>Panorama Empleo Juvenil en Colombia</b></p> <p>Al revisar el panorama del sector juvenil en el mercado laboral se evidencian preocupantes datos estadísticos arrojados por la institucionalidad, entre ellos encontramos que durante el trimestre febrero - abril 2021, la tasa de desempleo<sup>8</sup> de la población joven se ubicó en un 23,1%, registrando un aumento de 4,1 puntos porcentuales frente al</p>
--	---

<sup>1</sup> Ley 1622 de 2013 Estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones.  
<sup>2</sup> <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/informes/informe-panorama-sociodemografico-juventud-en-colombia.pdf> (p.5)

<sup>3</sup> [http://www.colombiajoven.gov.co/prensa/SiteAssets/constuye-con-nosotros-el-documento-conpes-para-fortalecer-el-desarrollo-integral-de-la-juventud/2021-04-21%20Documento%20CONPES%20Juventud\\_VDiscuc%C3%B3n%20p%C3%80blica.pdf](http://www.colombiajoven.gov.co/prensa/SiteAssets/constuye-con-nosotros-el-documento-conpes-para-fortalecer-el-desarrollo-integral-de-la-juventud/2021-04-21%20Documento%20CONPES%20Juventud_VDiscuc%C3%B3n%20p%C3%80blica.pdf) (p.30)  
<sup>4</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/Boletin\\_Tecnico\\_ECV\\_2018.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Boletin_Tecnico_ECV_2018.pdf) (p.19)  
<sup>5</sup> [http://www.colombiajoven.gov.co/prensa/SiteAssets/constuye-con-nosotros-el-documento-conpes-para-fortalecer-el-desarrollo-integral-de-la-juventud/2021-04-21%20Documento%20CONPES%20Juventud\\_VDiscuc%C3%B3n%20p%C3%80blica.pdf](http://www.colombiajoven.gov.co/prensa/SiteAssets/constuye-con-nosotros-el-documento-conpes-para-fortalecer-el-desarrollo-integral-de-la-juventud/2021-04-21%20Documento%20CONPES%20Juventud_VDiscuc%C3%B3n%20p%C3%80blica.pdf) (p.32)  
<sup>6</sup> [http://www.colombiajoven.gov.co/prensa/SiteAssets/constuye-con-nosotros-el-documento-conpes-para-fortalecer-el-desarrollo-integral-de-la-juventud/2021-04-21%20Documento%20CONPES%20Juventud\\_VDiscuc%C3%B3n%20p%C3%80blica.pdf](http://www.colombiajoven.gov.co/prensa/SiteAssets/constuye-con-nosotros-el-documento-conpes-para-fortalecer-el-desarrollo-integral-de-la-juventud/2021-04-21%20Documento%20CONPES%20Juventud_VDiscuc%C3%B3n%20p%C3%80blica.pdf) (p.30)  
<sup>7</sup> <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/informes/informe-panorama-sociodemografico-juventud-en-colombia.pdf> (p.13)  
<sup>8</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/echi/juventud/Boletin\\_GEIH\\_Juventud\\_feb21\\_abr21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/echi/juventud/Boletin_GEIH_Juventud_feb21_abr21.pdf) (p.1 y 4)

trimestre febrero-abril 2019 (18,5%). Para las mujeres esta tasa se ubicó en un 30,1% aumentando 6,3 p.p. frente al trimestre febrero - abril 2019 (23,8), lo que arrojó un total de 875.000 mujeres jóvenes desempleadas, mientras que la TD de los hombres fue del 17,9%, disminuyendo 0,5 p.p. respecto al mismo periodo del año anterior (18,4%), lo que implicó que 702.000 hombres jóvenes ostentan la calidad de desempleados:

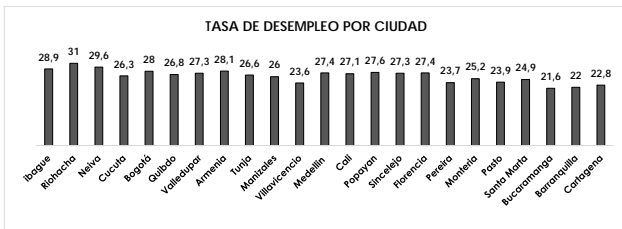
**TASA DE DESEMPLEO JUVENIL**



Fuente: DANE

Al revisar la tasa de desempleo por ciudades, se evidencia que Riohacha (31%), Neiva (29,6%), Ibagué (28,9%), Armenia (28,1%) y Bogotá (28%), fueron las ciudades que reportaron las tasas más altas en el trimestre febrero - abril 2021, mientras que por el contrario Bucaramanga (21,6%) y Barranquilla (22%), presentaron las menores.

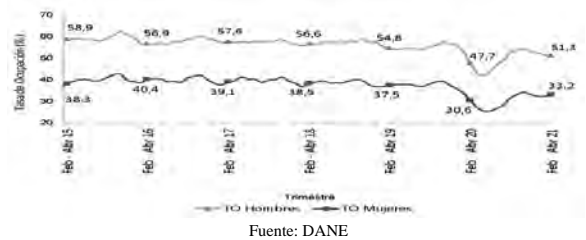
**TASA DE DESEMPLEO POR CIUDAD**



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE<sup>9</sup>

Ahora bien, en relación a los resultados de la tasa de ocupación de los jóvenes entre 14 y 28 años, se debe precisar que esta tuvo un avance al pasar del 39,2% al 42,3% (5,2 millones de jóvenes), es decir, se produjo un incremento de 3,1 p.p., no obstante, aún son 1,5 millones los jóvenes que se encuentran desocupados (43,1% son mujeres y 42,9% son hombres)<sup>10</sup>. Para los hombres esta tasa se ubicó en un 51,3%, mientras que para las mujeres fue del 33,2%, cifra que refleja una brecha de género de 18 puntos porcentuales:

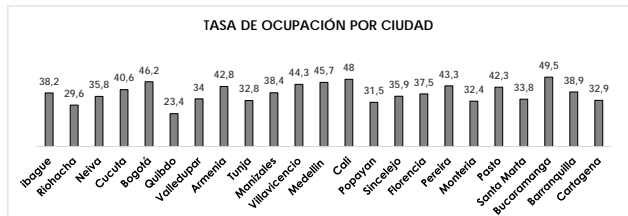
**TASA DE OCUPACIÓN JUVENIL SEGÚN SEXO**



Fuente: DANE

Adicionalmente, las ciudades con la más alta tasa de ocupación fueron Bucaramanga (49,5%), Cali (48%), Bogotá (46,2%) y Medellín (45,7%), mientras que Quibdó (23,4%) y Riohacha (29,6%) presentaron los porcentajes más bajos, lo que implica que las personas que integran la población en edad de trabajar, se encuentran en su mayoría desocupadas:

**TASA DE OCUPACIÓN POR CIUDAD**



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE<sup>11</sup>

<sup>9</sup> <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/mercado-laboral-de-la-juventud>  
<sup>10</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_genero/boletin\\_GEIHsexo\\_feb21\\_abr21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/boletin_GEIHsexo_feb21_abr21.pdf)  
 (p.4)  
<sup>11</sup> <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/mercado-laboral-de-la-juventud>

De otra parte, para el trimestre móvil febrero – abril 2021, se registró que el 26,6% (3.298) de los jóvenes en edad de trabajar entre 14 y 28 años, no estudian ni se encuentran ocupados. Por sexo, esta relación para los hombres fue 8,8% y para las mujeres fue 17,8%<sup>12</sup>:

Total Nacional	Febrero - abril 2021	
	Personas (Miles)	Porcentaje
Población en edad de trabajar de 14 a 28 años	12.403	
Jóvenes entre 14 y 28 años que no estudian ni se encuentran ocupados	3.298	26,6
Jóvenes hombres entre 14 y 28 años que no estudian ni se encuentran ocupados	1.095	8,8
Jóvenes mujeres entre 14 y 28 años que no estudian ni se encuentran ocupados	2.203	17,8

Fuente: DANE

Los anteriores datos permiten evidenciar que el fenómeno del alto desempleo juvenil en Colombia es persistente, pues se ha mantenido en tasas por encima del 15% en los últimos 7 años, y adicionalmente para el trimestre móvil febrero – abril 2021, fue superior 8 p.p. respecto de la tasa de desempleo nacional (15,0%), lo cual reafirma el bajo acceso a oportunidades laborales para este sector poblacional, resultando aún más preocupante que las tasas de colocación de jóvenes en el mercado laboral por parte de los servicios de gestión de empleo, sea apenas de un 27,9%<sup>13</sup>.

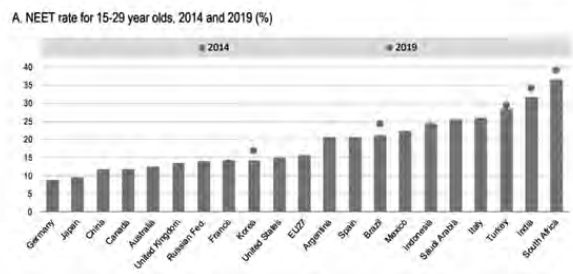
De otro lado, según el DANE<sup>14</sup> en promedio las personas jóvenes ganan menos que aquellas entre los 29 y 54 años (\$390.436 menos) y los mayores de 54 años (\$152.372 menos), existiendo al interior de los jóvenes una brecha salarial de género en consideración a que, por cada 100 pesos que gana un hombre joven, una mujer joven recibe 69,4 pesos, acreditando estos datos la existencia de brechas salariales al interior de la población de 14 a 28 años de edad.

**Panorama Internacional del empleo juvenil.**

Los países de la OCDE han tenido varias iniciativas y consensos para la puesta en marcha de políticas que mejoren la empleabilidad de los jóvenes. Se han llevado a cabo varias cumbres del G20 conformado por países de la Unión Europea como Alemania, Francia, España y países de otras partes del mundo como Estados Unidos, Japón, México y Brasil con el fin de buscar soluciones a esta problemática.

La OCDE junto a la OIT han dado lineamientos para establecer las políticas que faciliten la inserción de los jóvenes al mercado laboral. Estas políticas están enfocadas en los siguientes puntos: 1.) mejorar la educación y las habilidades de los jóvenes, a partir de mejoras en los planes de capacitación y educación; 2.) mejorar el empleo de los jóvenes, por medio del soporte institucional a mecanismos que fomenten el autoempleo y beneficios o exenciones tributarias a las empresas que contraten jóvenes; 3.) Seguimiento de los indicadores para una mayor transparencia, eficacia y eficiencia de las políticas públicas, esta medida busca tener un panorama amplio del mercado laboral de los jóvenes, sus necesidades y retos.

Figure 1. The share of young people not working or studying has declined in most G20 countries since 2014



Fuente: OCDE<sup>15</sup>

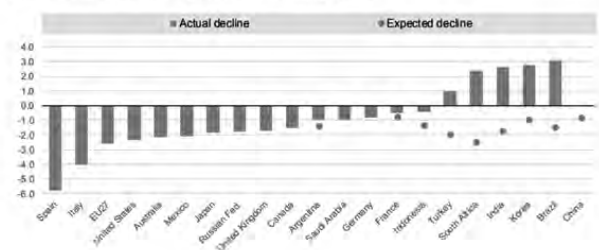
Varias de las políticas establecidas a partir de la cumbre del G20 en 2015<sup>16</sup> son para atender al grupo de los jóvenes que ni estudian ni trabajan (Jóvenes Ninis), los cuales tiende a ser un grupo más vulnerable producto de características propias como grupales y resultan ser un buen indicador para conocer el avance las políticas públicas. Posterior a esta cumbre en 2020<sup>17</sup>, se encontró que algunos países han tenido mayor éxito en términos generales que otros en atender las necesidades de los jóvenes como es el caso de España e Italia (Figura 1)

<sup>12</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Boletin\\_GEIH\\_juventud\\_feb21\\_abr21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Boletin_GEIH_juventud_feb21_abr21.pdf)  
 (p.8)  
<sup>13</sup> [http://www.colombiajoven.gov.co/prensa/SiteAssets/constituye-con-nosotros-el-documento-conpes-para-fortalecer-el-desarrollo-integral-de-la-juventud/2021-04-21%20Documento%20CONPES%20Juventud\\_VDiscucion%203n%20p%20C%3BAblica.pdf](http://www.colombiajoven.gov.co/prensa/SiteAssets/constituye-con-nosotros-el-documento-conpes-para-fortalecer-el-desarrollo-integral-de-la-juventud/2021-04-21%20Documento%20CONPES%20Juventud_VDiscucion%203n%20p%20C%3BAblica.pdf) (p.10)  
<sup>14</sup> [http://www.colombiajoven.gov.co/prensa/SiteAssets/constituye-con-nosotros-el-documento-conpes-para-fortalecer-el-desarrollo-integral-de-la-juventud/2021-04-21%20Documento%20CONPES%20Juventud\\_VDiscucion%203n%20p%20C%3BAblica.pdf](http://www.colombiajoven.gov.co/prensa/SiteAssets/constituye-con-nosotros-el-documento-conpes-para-fortalecer-el-desarrollo-integral-de-la-juventud/2021-04-21%20Documento%20CONPES%20Juventud_VDiscucion%203n%20p%20C%3BAblica.pdf) (p.41)

<sup>15</sup> [https://www.ilo.org/global/docs/WCMS\\_742291/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_742291/lang-en/index.htm)  
<sup>16</sup> <https://www.oecd.org/2020/2/Fig20%20Topics%20Employment-and-social-policy%20Achieving-better-youth-employment-outcomes.pdf?cl=en=895056&chunk=true>  
<sup>17</sup> [https://www.ilo.org/global/docs/WCMS\\_742291/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_742291/lang-en/index.htm)



B. Actual versus expected decline in NEET rate, 2014-2019 (% points)



Fuente: OCDE<sup>18</sup>

En cuanto a las expectativas (Figura 2) se observa que la mayoría de los países del G20 han tenido un avance sustancial gracias a sus políticas y recomendaciones, salvo un pequeño grupo de países. Los avances más satisfactorios son el de España e Italia nuevamente y se incluye un grupo de 27 países de la Unión Europea. El progreso de este conjunto de naciones es gracias a políticas concretas como la Garantía Juvenil, el cual consiste en capacitar a los jóvenes y un mayor esfuerzo de las agencias públicas de empleo por su colocación en unidades productivas.

La OCDE también destaca otros programas en los cuales se facilita la inserción de los jóvenes al mercado laboral y mejora la calidad de los empleos. Por ejemplo, Francia ha establecido planes de capacitación que se acomodan a las necesidades de la demanda laboral, Canadá ha creado programas educativos desde la educación básica y media enfocadas en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) y el conjunto de políticas de subvenciones a empresas que engloban el 24,6%<sup>19</sup> de las políticas del G20.

**Medidas para combatir el desempleo**

El presente proyecto de ley propone varias medidas enfocadas para combatir el desempleo juvenil en nuestro país, el cual para el trimestre móvil febrero-abril de 2021 fue 23,1 p.p. mayor a la tasa registrada antes de la pandemia en febrero-abril 2019 18,5%, lo que representa un incremento de 4,6 p.p.

<sup>18</sup> [https://www.ilo.org/global/docs/WCMS\\_742291/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_742291/lang-en/index.htm)  
<sup>19</sup> [https://www.ilo.org/global/docs/WCMS\\_742291/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_742291/lang-es/index.htm)

Las medidas propuestas en este proyecto están orientadas bajo las recomendaciones de la academia los cuales establecen que existen tres mecanismos para mejorar la empleabilidad de los jóvenes: 1.) capacitación y formación de los trabajadores; 2.) fomentar la demanda laboral por medio de incentivos tributarios; 3.) instituciones de intermediación laboral.<sup>20</sup>

La primera medida tiene como objetivo mejorar las habilidades de los jóvenes con el fin de facilitar su inserción al mercado laboral y mejorar su productividad. Se presume que si los jóvenes adquieren las habilidades demandadas por el mercado tienen una mayor probabilidad de ser empleados o cuentan con el capital humano para desarrollar un emprendimiento.

La segunda, busca incentivar a la contratación de los jóvenes debido a que estos se encuentran en una situación adversa porque las empresas perciben como desfavorable la falta de experiencia de este grupo poblacional. Por lo cual, se opta por generar incentivos económicos para su contratación y facilitar el primer empleo.

Finalmente, la intermediación laboral hace referencia a los servicios públicos de empleo y los servicios de colocación que resultan necesarios para la articulación de la demanda y la oferta laboral con un alto nivel de acceso a la información y asesoramiento que permita la armonización del mercado.

De otra parte, La OIT en su último informe sobre Tendencias mundiales del empleo juvenil 2020, ha recomendado a los países miembro la creación de tecnologías digitales con el fin de brindar una oportunidad para fortalecer los servicios de empleo y la adecuación de la oferta y la demanda de trabajo, toda vez que<sup>21</sup>:

Los servicios públicos de empleo, que son un intermediario primordial entre los empleadores y los solicitantes de empleo, también están viéndose seriamente afectados por las nuevas tecnologías. En todo el mundo, estos servicios están prestándose cada vez más a través de canales digitales, en particular a los jóvenes. Debido a la alta tasa de penetración de los teléfonos móviles incluso en los países en desarrollo, las tecnologías digitales permiten a los servicios públicos de empleo superar los recursos limitados y proporcionar acceso a zonas a las que es difícil llegar, incluidas las personas que viven en zonas alejadas. Sin embargo, en los países tanto desarrollados como en desarrollo, es esencial asegurar que no se excluya a los analfabetos digitales: estos suelen ser personas con poco apego al mercado de trabajo, como los desempleados de larga duración y los jóvenes ninis. Además, las encuestas han revelado que los jóvenes en busca de empleo siguen valorando enormemente el contacto personal con los asesores profesionales. Por

<sup>20</sup> <https://gobierno.uniandes.edu.co/es/publicaciones/documentos-de-trabajo/documento-de-trabajo-no-67>  
<sup>21</sup> Informe Tendencias mundiales del empleo juvenil 2020 pág. 8  
[https://www.ilo.org/global/publications/WCMS\\_737662/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/WCMS_737662/lang-es/index.htm)

lo tanto, las instituciones de servicios públicos de empleo deberían combinar la prestación de servicios digitales con el asesoramiento profesional basado en reuniones periódicas entre los asistentes sociales y los solicitantes de empleo.

Por lo anterior, se propone la creación de las siguientes medidas en relación al desempleo a través de la creación de herramientas digitales, como lo son:

- Creación de la Ventanilla Única de los Jóvenes: Por medio de esta herramienta se busca la articulación público-privada coordinada por Colombia Joven, para promover, facilitar e informar a los jóvenes el acceso a la oferta institucional en materia de empleo, capacitación, formación educativa y emprendimiento. Esta estrategia contará con una plataforma web que canalizará los distintos programas en materia de empleo, educación y emprendimiento para los jóvenes y permitirá su inscripción en los mismos.

De otra parte, es de mencionar que otra de las barreras identificadas con relación al eje de desempleo es la falta de trabajos decentes adecuados para los jóvenes, según el informe de la OIT para Latinoamérica y el Caribe esta se debe a que en los últimos años, el número de participantes en la fuerza de trabajo con una carrera universitaria no ha ido acompañado de un aumento similar del número de trabajos altamente calificados<sup>22</sup>. En ese mismo sentido es importante indicar que según el estudio realizado por las empresas First Job y Adecco, en el 2019 para Colombia, se reveló que el 80% de los jóvenes que hicieron una práctica a nivel empresarial, no lograron conseguir su primer trabajo en la misma empresa. El estudio también reveló que el 39% de jóvenes empleados lleva máximo dos años trabajando<sup>23</sup>.

Por lo anterior, el proyecto de ley propone medidas como:

- Crear subsidios condicionados a la nómina de las empresas que generen empleo joven, con el fin de facilitar la inserción de los jóvenes al mercado laboral y con calidad.
- Servicio comunitario remunerado y capacitación para los jóvenes que permita disminuir su condición de vulnerabilidad y facilitar la inserción del mercado.
- Financiación del Estado a la seguridad social de los jóvenes emprendedores que mejore su condición laboral y formal.

Finalmente, estas políticas deben tener un carácter de focalización debido a que los jóvenes que ni estudian ni trabajan (NiNis), las mujeres y los jóvenes rurales son los

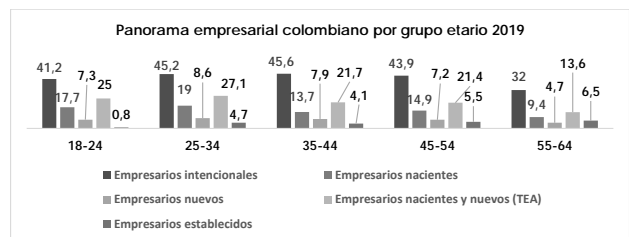
<sup>22</sup> Informe Tendencias mundiales del empleo juvenil 2020 pág. 6  
[https://www.ilo.org/global/publications/WCMS\\_737662/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/WCMS_737662/lang-es/index.htm)  
<sup>23</sup> ADDECO EFY 2019, resultados generales para Colombia pág. 12 <https://docsend.com/view/ge3a7i>

grupos más vulnerables por distintos factores individuales que impiden su capacitación, formación e inserción al mercado laboral.

**Panorama Emprendimiento Juvenil.**

En Colombia, el emprendimiento juvenil constituye una herramienta y oportunidad para el crecimiento económico, el fomento de la innovación y el desarrollo productivo, por cuanto contribuye a la generación de puestos de trabajo, a la diversificación del tejido productivo, a la innovación, al fortalecimiento del espacio de la pequeña y mediana empresa, al incremento de los niveles de competencia y a una mayor distribución del poder económico<sup>24</sup>.

Según el informe “Dinámica de la Actividad Empresarial en Colombia” realizado por el GEM, la tubería empresarial segmentada por grupos etarios refleja que la mayor propensión de empresarios intencionales, nacientes, nuevos y en TEA (Actividad Empresarial Temprana) la presenta la **población de 25 a 34 años**. Es decir, en Colombia existe un alto porcentaje de empresarios jóvenes que no están involucrados en procesos empresariales y que intentarían comenzar una empresa en los próximos 3 años (intencionales), que están activamente comprometidos con el establecimiento de una empresa de la cual son propietarios o copropietarios, y que no ha pagado salarios, honorarios o cualquier otro tipo de pago a los empleados ni a los dueños, en dinero o en especie, por más de tres meses (nacientes) y por último, que son actualmente propietarios y directores de una empresa, que ha pagado salarios, honorarios o cualquier otro pago a los propietarios o a los empleados, en dinero o en especie, por un período que va de los 3 a los 42 meses (nuevos). Por otra parte, en el ámbito de las empresas establecidas, la propensión más alta la presenta el grupo de 55 a 64 años:



Fuente: Elaboración propia con datos del GEM<sup>25</sup>

Adicionalmente, según la encuesta realizada por Ipsos en 28 países a finales del año 2020, para determinar cómo se comportó el emprendimiento durante la pandemia, Colombia

<sup>24</sup> <https://www.segib.org/wp-content/uploads/013-HK.pdf> (p.1)  
<sup>25</sup> <https://www.gemconsortium.org/file/open?fileid=50496> (p.83)

ocupó el primer lugar en el ranking de Espíritu Emprendedor, seguido por Sudáfrica y Perú, por encima de muchos países de reconocida trayectoria en temas de emprendimiento como Alemania, Japón y Estados Unidos. Este índice está compuesto por muchos atributos relacionados con la personalidad del emprendedor como la creatividad, la recursividad, la disciplina, la tolerancia al fracaso, entre otros, demostrando ello que nuestro país tiene un alto potencial emprendedor:

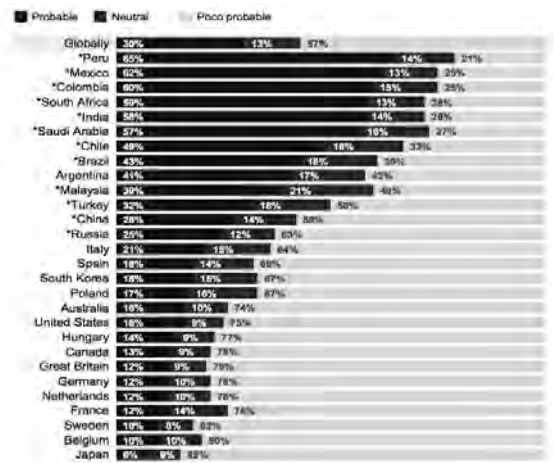


Fuente: IPSOS *Emprendimiento en tiempos de pandemia*<sup>26</sup>

Aunado a la anterior, resulta muy valioso que Colombia ocupe uno de los primeros lugares en el ranking de los países donde sus ciudadanos manifestaron que probablemente iniciarían un nuevo negocio en los próximos dos años, lo cual demuestra que, en medio de las circunstancias que ha traído la emergencia sanitaria, nuestro país presenta datos muy positivos, lo cual implica que se debe seguir trabajando para dar estabilidad a las empresas establecidas y fomentar el surgimiento de nuevos negocios:

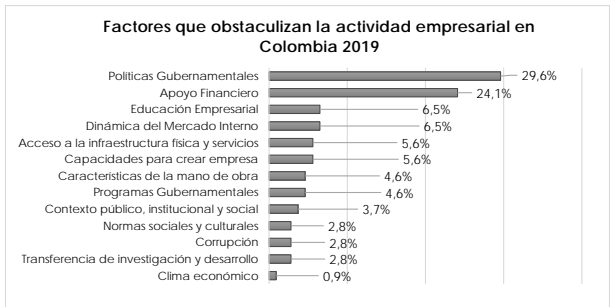
**ASPIRACIONES EMPRESARIALES NEGOCIOS**

<sup>26</sup> [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2021-01/ipsos\\_emprendimiento\\_en\\_tiempos\\_de\\_pandemia\\_-\\_enero\\_2021.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2021-01/ipsos_emprendimiento_en_tiempos_de_pandemia_-_enero_2021.pdf) (p.12)



Fuente: IPSOS *Emprendimiento en tiempos de pandemia*<sup>27</sup>

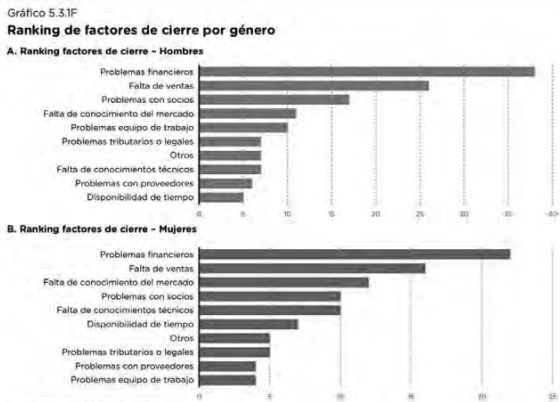
No obstante, este panorama, según el GEM, en nuestro país existen factores que obstaculizan la actividad empresarial y dentro de estos se identificaron: **la falta de políticas gubernamentales y la falta de apoyo financiero:**



<sup>27</sup> [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2021-01/ipsos\\_emprendimiento\\_en\\_tiempos\\_de\\_pandemia\\_-\\_enero\\_2021.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2021-01/ipsos_emprendimiento_en_tiempos_de_pandemia_-_enero_2021.pdf) (p.33)

Frente a la percepción que tienen los emprendedores sobre los incentivos gubernamentales para promover el desarrollo de nuevos proyectos productivos en el país el estudio *Ventures Colombia, panorama emprendedor*, encontró que solo el 1% de los emprendedores considera que los incentivos gubernamentales son de fácil acceso y adecuados para ellos; el 29% considera que no son suficientes y el 31% los califica como de difícil acceso.

Con relación a los mecanismos de financiación, varios estudios han dado cuenta de las dificultades que enfrentan los emprendedores y los jóvenes para recibir recursos que les permitan ejecutar su idea de negocio, incluso en un contexto anterior a la pandemia. El informe *Brechas para el emprendimiento en la Alianza del Pacífico* (2018) realizado por Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico en conjunto con varias asociaciones de emprendimiento en la región y academia, señala que los emprendedores colombianos consideran que no cuentan con suficientes mecanismos de financiamiento. Dicho informe señala que el 70,2% de los hombres y el 61,5% de las mujeres en Colombia consideran que sus empresas no han tenido recursos suficientes para producir su producto o servicio y, de manera similar, el 76,3% de los empresarios y el 73,1% de las empresarias cree que en su ciudad no existe acceso a suficiente financiamiento privado para empresas nuevas y en crecimiento.



Fuente: Encuesta AP. Elaboración propia.

<sup>28</sup> <https://www.gemconsortium.org/file/open?fileId=50496> (p.54)

Fuente: Estudio *Brechas para el Emprendimiento en la Alianza del Pacífico*. Elaboración propia Observatorio estratégico de la Alianza del Pacífico.

Por otro lado, según el estudio *Por qué fracasan los emprendedores en Colombia*, realizado por el Failure Institute y la Universidad del Rosario (2015) manifiesta que los problemas de financiación son considerados por los emprendedores como la tercera causa que provoca el fracaso empresarial en el país. Según los resultados obtenidos en este estudio, 6 de cada 10 emprendedores fracasaron por falta de financiamiento.

Però adicional a lo anterior, también existen otros factores que impiden la consolidación del emprendimiento juvenil como los son: el desconocimiento por parte de las comunidades de las iniciativas productivas de la juventud, es decir la falta de infraestructura y de acompañamiento para visibilizarlos, así como un conjunto de trabas administrativas que los empresarios jóvenes tienen que cumplir tanto en sus procesos de constitución como de operación, lo cual impide que muchas empresas se formalicen. Otro aspecto que obstaculiza la actividad empresarial es el bajo impulso del reconocimiento de los empresarios a través de concursos, premios y en los procesos de compras gubernamentales, así como la ausencia de definición y difusión de un portal web único en que se indiquen los programas y actividades ofrecidos por todas las instituciones públicas y privadas que conforman el ecosistema de apoyo empresarial del país.

Todo lo anterior permite precisar que si bien Colombia ha tenido avances en el área del emprendimiento, aún persisten deficiencias, por ello hoy existe la necesidad de definir acciones complementarias a las dispuestas en la Ley 2069 de 2020 *“Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia”* y la Ley 1780 de 2016 *“Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones”*, buscando con ellas que las empresas identifiquen oportunidades para potenciar el talento joven y aprovechar no sólo las competencias cognitivas de este sector, sino su capacidad de innovación, su amplio dominio de herramientas tecnológicas y su rápida capacidad de aprendizaje, pero adicionalmente buscando que más jóvenes lideren sus propias ideas de negocio, estableciendo medidas que permitan apalancar todos aquellos emprendimientos nacientes y más cuando en nuestro país, únicamente el 10% de los emprendimientos que inician su etapa productiva logran ser exitosos, el 55% de los nuevos emprendimientos sólo alcanzan el primer año de funcionamiento, el 41% llega hasta el segundo año, el 31% alcanza al tercer año y tan solo el 6% de las nuevas empresas sobreviven más de 3 años y medio<sup>29</sup>.

Así las cosas, es urgente que las problemáticas de la juventud se prioricen en las agendas públicas y más ante el difícil panorama económico y social por el que está atravesando

<sup>29</sup> [http://www.colombiajoven.gov.co/prensa/SiteAssets/construye-con-nosotros-el-documento-conpes-para-fortalecer-el-desarrollo-integral-de-la-juventud/2021-04-21%20Documento%20CONPES%20Juventud\\_VDiscuc%C3%B3n%20p%C3%BAblica.pdf](http://www.colombiajoven.gov.co/prensa/SiteAssets/construye-con-nosotros-el-documento-conpes-para-fortalecer-el-desarrollo-integral-de-la-juventud/2021-04-21%20Documento%20CONPES%20Juventud_VDiscuc%C3%B3n%20p%C3%BAblica.pdf) (p.47)

Colombia, que exige a todos los sectores adoptar medidas para atender los clamores manifestados por los jóvenes en el marco de la protesta social y los diferentes encuentros adelantados en varios departamentos del país, siendo uno de ellos, su inclusión en el sector productivo y del emprendimiento.

#### Panorama internacional del emprendimiento joven y recomendaciones

La experiencia internacional demuestra la importancia de adoptar políticas públicas desde el emprendimiento para abordar los crecientes niveles de desempleo entre los jóvenes a nivel mundial. Naciones Unidas, la OCDE y el Grupo Banco Mundial han señalado que la falta de oportunidades laborales y las barreras al autoempleo para las nuevas generaciones, independientemente de su nivel educativo, pueden tener consecuencias potencialmente graves en la capacidad de un país para desarrollarse de manera sostenible, así como una amenaza para su estabilidad interna.

En ese sentido, las organizaciones han sido enfáticas en señalar la necesidad que tienen, tanto los países en desarrollo como los desarrollados, de crear un ecosistema empresarial propicio para los jóvenes. Naciones Unidas en el documento *Policy Guide on Youth Entrepreneurship* (2015) da una visión sobre cómo los gobiernos pueden desarrollar dichas políticas en seis áreas clave y crear un entorno propicio para los jóvenes emprendedores. Para el desarrollo de esta iniciativa se tendrán en cuenta las siguientes tres: flexibilidad en la regulación; educación y desarrollo de habilidades; y financiación.

En flexibilidad y desarrollo, la guía recomienda a los responsables de la formulación de la política pública mejorar el entorno regulatorio para los jóvenes no sólo abordando normativas que obstaculizan la creación y consolidación de nuevas empresas e industrias, sino que también brindándoles herramientas y servicios de desarrollo empresarial orientados a ellos y que les ayuden a resolver dudas sobre cómo crear una empresa, los permisos y licencias que necesitan para operar, dónde pueden recibir apoyos, entre otros. Las barreras relacionadas con la educación y la adquisición de habilidades alineadas con las demandas del mercado laboral también son relevantes para el fomento del autoempleo y el desarrollo del emprendimiento en el mundo. En este sentido, tanto Naciones Unidas como la OCDE y el Grupo Banco Mundial han sido enfáticas en la necesidad de que los países adopten iniciativas que no solo inculquen el espíritu empresarial en determinada etapa de la vida de los jóvenes, sino que también los blinden con conocimientos en áreas STEM y financieras.

En el estudio *Unlocking Finance for youth Entrepreneurs: Evidence from Global Stocktaking*, del Grupo Banco Mundial (2020), se demuestra la importancia de que los países cuenten con mecanismos de financiación dirigidos especialmente a la población joven. Varios estudios de casos revelaron que para mejorar los índices de inclusión financiera de esta población y para facilitarles el desarrollo de proyectos productivos, es necesario que exista una política pública encaminada a analizar y entender las necesidades financieras de los jóvenes; crear productos y servicios diferenciados para esta población, promover e incentivar la industria Fintech y que en general los productos ofrecidos a esta

población se complementan con servicios no financieros como por ejemplo capacitaciones en habilidades financieras, comerciales y sociales.

En ese mismo sentido, la OCDE en el documento *Policy brief on recent developments in youth entrepreneurship* (2020) advierte sobre varios estudios que continúan demostrando que los jóvenes a nivel mundial carecen de conocimientos financieros suficientes para operar un negocio o administrar sus propias finanzas personales dados los altos índices de deuda estudiantil e impago de dichos préstamos. Ante esto, la Organización recomienda a los responsables de la política pública no solo asegurar el acceso a financiación, sino también que los jóvenes puedan utilizar los recursos recibidos de forma adecuada. Para ello, se hace necesario crear mecanismos de capacitación en finanzas personales y comerciales, así como en conocimientos básicos de economía, con el objetivo de ayudar a los jóvenes a comprender mejor sus decisiones financieras.

#### Medidas para fortalecer el emprendimiento.

Respecto de este punto es importante mencionar que según las Naciones Unidas en su informe sobre la Promoción del Emprendimiento y la Innovación Social Juvenil en América Latina de 2016, "la iniciativa emprendedora es un recurso estratégico de los países para impulsar la innovación en sus economías y el crecimiento con impacto en el empleo. A su vez, ante las dificultades que enfrentan un gran número de jóvenes de la región en su inserción en el mundo del trabajo, el emprendimiento también es visto como una fuente inmediata de generación de ingresos para los jóvenes en situación de desventaja socioeconómica y déficits de empleabilidad".

Sin embargo, es de indicar que con la pandemia generada por el COVID-19 y las medidas para evitar su propagación, se ha estado generando impactos inéditos en todo el planeta, especialmente en la salud humana y en las actividades económicas. Según un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la cual se tuvo como base una encuesta a 2.232 emprendimientos en 19 países, y a 429 instituciones de apoyo a los ecosistemas de emprendimiento en 18 países, se determinó que el impacto del COVID-19 en las empresas jóvenes y los ecosistemas de emprendimiento de América Latina y el Caribe ha sido intenso y más de la mitad de las empresas jóvenes ha dejado de vender; 25% de ellas cuentan con créditos bancarios para financiarse ante la crisis; pero solo 10% cuentan con apoyo de cualquier índole de las organizaciones del ecosistema emprendedor<sup>30</sup>.

Razón por la que el BID ha recomendado a los países de Latinoamérica y el Caribe conformar agendas como el presente proyecto de ley, la cual propenda por el apoyo al emprendimiento.

En ese mismo sentido, es importante agregar la necesidad de reforzar y complementar las iniciativas existentes en el país para el fomento del emprendimiento y las cuales deben estar dirigidas a resolver las necesidades de los emprendedores en todo el ciclo de vida

<sup>30</sup> Banco Interamericano de Desarrollo <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-ecosistemas-de-emprendimiento-de-América-Latina-y-el-Caribe-frente-al-COVID-19-impactos-necesidades-y-recomendaciones.pdf>

empresarial.(CITA) De hecho, en reiteradas ocasiones expertos y firmas de análisis de emprendimiento como el GEM y StartupBlink, han señalado la relevancia de mejorar los mecanismos existentes y la infraestructura emprendedora con el objetivo de impulsar los índices de creación, sostenibilidad y crecimiento del sector empresarial en Colombia.

Así mismo, dado que es la población joven en Colombia la que ha demostrado mayor interés por emprender, se hace necesario implementar mecanismos que faciliten su proceso de creación de proyectos productivos y de innovación.

En ese sentido, el proyecto de ley plantea varios alivios y herramientas dirigidos a los jóvenes empresarios, tales como:

- Exención de pago de tarifas de INVIMA.
- Creación de la Guía de Emprendimiento Joven
- Programas de financiación en etapas tempranas
- Investigación y desarrollo de productos financieros dirigidos a jóvenes
- Programas de capacitación y formación de talento en áreas STEAM y financiera
- Políticas públicas que promuevan el desarrollo de incubadoras en el país.

#### MARCO JURÍDICO

La constitución política de Colombia norma de normas, establece en cuanto al trabajo como un derecho fundamental:

**Artículo 1.** "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

**Artículo 25.** "El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

**Artículo 26.**" Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá ofrecer título de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social".

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos.

Por otro lado, en Colombia existen un conjunto de normas que van dirigidas concretamente a la juventud, entre las que se destacan:

**Ley 1780 de 2016** el cual promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo, impulsar la generación de empleo para los Jóvenes entre 18 y 28 años de edad, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral con enfoque diferencial, para este grupo poblacional en Colombia.

**Ley 1636 de 2013- tiene por objeto crear un Mecanismo de Protección al Cesante**, cuya finalidad será la articulación y ejecución de un sistema integral de políticas activas y pasivas de mitigación de los efectos del desempleo que enfrentan los trabajadores; al tiempo que facilitar la reinserción de la población cesante en el mercado laboral en condiciones de dignidad, mejoramiento de la calidad de vida, permanencia y formalización.

#### El cual estará compuesto por:

- a. **El Servicio Público de Empleo**, como herramienta eficiente y eficaz de búsqueda de empleo.
- b. Capacitación general, en competencias básicas y en competencias laborales específicas, brindada por el **Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena)**, las **Cajas de Compensación Familiar o las instituciones de formación para el trabajo certificadas** en calidad; para efectos de garantizar, en caso de ser necesario, un reentrenamiento a la población cesante.
- c. **El Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante FOSFEC**, como fuente de beneficios a la población cesante que cumpla con los requisitos de acceso, de fortalecimiento de las competencias a los trabajadores afiliados a la respectiva Caja y de sus personas a cargo, enfocado a mejorar la productividad de las empresas y MIPYMES y fuente de fomento empresarial de MIPYMES afiliadas.
- d. Las **Cuentas de Cesantías de los trabajadores**, como fuente limitada y voluntaria para generar un ingreso en los periodos en que la persona quede cesante.

**Ley 1429 de 2010, artículo 3° - a)** Diseñar y promover programas de microcrédito y crédito orientados a empresas del sector rural y urbano, **creadas por jóvenes menores de 28 años** Técnicos por competencias laborales, técnicos profesionales, tecnólogos o profesionales, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, para lo cual utilizará herramientas como: incentivos a la tasa, incentivos al capital, periodos de gracia, incremento de las garantías financieras que posee el Estado y simplificación de trámites.

**Ley 1429 de 2010 "Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo"**, tiene como objetivo facilitar el acceso a la oferta de empleo de los menores de 28 años y recién graduados entre otros. La idea es reducir la dificultad para conseguir trabajo y la falta de oportunidades de acceso laboral de los jóvenes, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.

#### contempla cuatro puntos fundamentales:

1. Formalizar las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes).
2. Simplificar los trámites para la formalización de las empresas.
3. Controlar el surgimiento de firmas fachadas que accedan a estos beneficios.



<p>4. Crear nuevos puestos de trabajo y reducir la informalidad.</p> <p><b>Ley 1014 del 26 de enero de 2006 o Ley de Fomento a la Cultura del Emprendimiento</b> –Que con 10 objetivos básicos establece la promoción de los jóvenes emprendedores y sus organizaciones en Colombia.</p> <p><b>Ley 789 de 2002, literal A del artículo 10 de la</b> modificada por el <b>artículo 47 de la ley 1438 de 2011, Recursos.</b> Las Cajas de Compensación Familiar prestarán los servicios de gestión y colocación para la inserción de desempleados con cargo a los recursos del Fondo para el Fomento del Empleo y la Protección del Desempleo. serán distribuidos de la siguiente manera: Hasta el veintiocho por ciento (28%) de los recursos en subsidios destinados prioritariamente al pago de aportes al sistema de salud, siempre que el beneficiario no se encuentre afiliado. En el evento de encontrarse afiliado se podrán destinar a los otros usos previstos en la ley . El diecisiete por ciento (17%), para la ejecución y prestación de los servicios de gestión y colocación de empleo.</p> <p><b>Ley 375 de Julio 4 de 1997. Por la cual se crea la ley de la juventud- Artículo 29. c)</b> Garantizar el desarrollo y acceso a sistemas de intermediación laboral, créditos, subsidios y programas de orientación sociolaboral y de capacitación técnica, que permitan el ejercicio de la productividad juvenil mejorando y garantizando las oportunidades juveniles de vinculación a la vida económica, en condiciones adecuadas que garanticen su desarrollo y crecimiento personal, a través de estrategias de autoempleo y empleo asalariado.</p> <p><b>Ley 50 de 1990, Artículo 96</b> - facultó al Gobierno Nacional para expedir la reglamentación que permita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy Ministerio del Trabajo, establecer un Sistema Nacional de Intermediación y reglamentar la intermediación laboral. En desarrollo de dicha función, el Ministerio del Trabajo orientará, regulará y supervisará la prestación del Servicio Público de Empleo que provean en cooperación los operadores públicos y privados de servicios de empleo.</p> <p><b>Plan Nacional De Desarrollo 2018-2022, artículo 196</b> - establece la Generación de empleo para la población joven del país. Con el fin de generar oportunidades de empleo para la población joven del país y permitir superar las barreras de empleabilidad de este grupo poblacional, las entidades públicas darán prioridad a la vinculación de jóvenes entre 18 y 28 años, para lo cual deberán garantizar cuando adelanten modificaciones a su planta de personal, que el diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieren experiencia profesional, con el fin de que sean provistos con jóvenes egresados de programas técnicos, tecnológicos y de pregrado. Para la creación de nuevos empleos de carácter permanente del nivel profesional, no se exigirá experiencia profesional hasta el grado once (11) y se aplicarán las equivalencias respectivas:</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Las entidades públicas deberán adecuar sus manuales de funciones y competencias laborales para permitir el nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28 años graduados y que no tengan experiencia, o para determinar las equivalencias que corresponda, siempre y cuando cumplan con los requisitos del cargo.</p>	<p><b>Parágrafo 2º.</b> Las entidades y organismos que creen empleos de carácter temporal deberán garantizar que el 10% de estos empleos sean asignados para jóvenes entre los 18 y 28 años.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> Cuando las entidades públicas vinculen provisionales a sus plantas de personal deberán dar prioridad a los jóvenes entre los 18 y 28 años para dicha vinculación.</p> <p><b>Parágrafo 4º.</b> Para el cumplimiento en lo consagrado en el presente artículo, tendrán prioridad los jóvenes entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.</p> <p><b>Decreto 2365 de 2019,</b> “fijar los lineamientos para que las entidades del Estado den cumplimiento a lo establecido en el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, que permita la vinculación al servicio público de los jóvenes entre 18 y 28 años, que no acrediten experiencia, con el fin de mitigar las barreras de entrada al mercado laboral de esta población”.</p> <p><b>Decreto 639 de 2017,</b> En el cual se reglamenta el acceso a los beneficios previstos en el artículo 3º de la Ley 1780 de 2016 establece la exención del pago de la matrícula mercantil y su primera renovación para las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de su promulgación, esto es, después del 2 de mayo de 2016.</p> <p><b>Decreto 2521 DE 2013,</b> Funciones, objeto y patrimonio de la <b>Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Administración del servicio público de empleo y la red de prestadores del servicio público de empleo.</li> <li>La promoción de la prestación del servicio público de empleo, el diseño y operación del Sistema de Información del Servicio Público de Empleo.</li> <li>El desarrollo de instrumentos para la promoción de la gestión y colocación de empleo y la administración de los recursos públicos, para la gestión y colocación del empleo.</li> </ol> <p><b>Decreto 2676 DE 2013,</b> por el cual se establece la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo.</p> <p><b>Decreto 2852 DE 2013,</b> por el cual se reglamenta el Servicio Público de Empleo y el régimen de prestaciones del Mecanismo de Protección al Cesante, y se dictan otras disposiciones.</p> <p><b>Decreto 00722 del 15 de abril del 2013,</b> Por el cual se reglamenta la prestación del Servicio Público de Empleo, se conforma la red de operadores del Servicio Público de Empleo y se reglamenta la actividad de intermediación laboral.</p> <p><b>Decreto 249 de 2004</b> por el cual se modifica la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA: Éste reorientó la concepción del servicio a cargo de la entidad, retornando nuevamente a un servicio público de empleo, que integra diversas actividades, a saber: cruce de oferta y la demanda, promoción de integración de redes de sistemas de información y servicios de empleo; desarrollo estrategias de promoción del servicio</p>
<p>público de empleo; diseño de programas de capacitación y actualización a desempleados, poblaciones vulnerables y demás grupos especiales, de acuerdo con las necesidades del mercado laboral, para el mejoramiento del empleo y la empleabilidad del país; desarrollo y aplicación de metodologías para la orientación ocupacional; análisis laboral y ocupacional; certificación ocupacional, acciones de emprendimiento y desarrollo tecnológico y modelo de gestión de empleo.</p> <p><b>Directiva Presidencial N°1 2020</b> - Vinculación y Contratación de Jóvenes entre 18 y 28 años. Impulsar la vinculación del talento joven al servicio público es una de las apuestas del Gobierno nacional para avanzar hacia un país con más bienestar, menos desigualdad y mayor equidad. Por eso, uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” es generar oportunidades de empleo para la población joven del país y superar las barreras de empleabilidad.</p> <p><b>Documento CONPES 173 DNP De 2014 (Consejo Nacional De Política Económica Y Social),</b> - Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes. Este documento busca generar una serie de acciones que permitan que la población joven del país pueda vincularse más y mejor al sector productivo. Así, se espera potencial el rol de los jóvenes como actores claves en el desarrollo del país y que este rol sea reconocido por los diferentes actores de la sociedad. Finalmente, se busca desarrollar el capital humano de los jóvenes, de tal manera que estén mejor preparados al momento de decidir su futuro profesional y laboral.</p> <p><b>Circular 012 del 15 de agosto de 2014,</b> Gestión y Reporte de Vacantes Temporales a través del Servicio Público de Empleo, se establece que las vacantes temporales de que tratan los artículos 77 de la Ley 50 de 1990 y el 6º del Decreto 4369 de 2006, pueden ser gestionadas a través de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo, por parte de las empresas donde se generaron las mismas o por las Empresas de Servicios Temporales que las gestionan. Igualmente, se aclara que dichas vacantes deben ser reportadas por el empleador que las provee directamente o por la Empresa de Servicios Temporales contratada para tal fin.</p> <p><b>Circular 050 del 14 de julio de 2014,</b> Directrices frente al principio de libre escogencia del Servicio Público de Empleo y priorización en la creación de Centros de Empleo previstos en el Decreto 2852 de 2013, impartir directrices para la adecuada interpretación de la normatividad del Decreto 2852 de 2013, frente al principio de libre escogencia y criterios para la priorización en la creación de los centros de empleo.</p> <p><b>Contenido de la iniciativa.</b></p> <p>En razón a lo anterior, se propone este proyecto de ley el cual está orientado a fortalecer el emprendimiento y fomentar la empleabilidad de los jóvenes colombianos, organizado en tres capítulos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capítulo I. Medidas para promover el emprendimiento juvenil.</li> <li>• Capítulo II. Incentivos para promover la vinculación de los jóvenes al sector productivo</li> <li>• Capítulo III. Intermediación y articulación institucional</li> </ul>	<p><b>Descripción por cada capítulo:</b></p> <p><b>Capítulo I. MEDIDAS PARA PROMOVER EL AUTOEMPLEO Y EL EMPRENDIMIENTO JUVENIL.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>Programa de apoyo al autoempleo</b> El proyecto de ley propone el diseño y ejecución de programas de apoyo, mentorías y financiamiento para jóvenes que cuenten con un proyecto empresarial en prueba de concepto o no formalizado y con potencial de crecimiento. Dicho programa tendrá como objetivo fortalecer la oferta de apoyo al emprendimiento en etapa inicial en el país.  El diseño y ejecución del programa se le delega al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de iNNpulsa Colombia.</li> <li><b>Investigación y desarrollo de productos financieros para el fomento del autoempleo.</b> El artículo 5 de la presente iniciativa tiene como objetivo aportar al aumento de la oferta de productos y servicios financieros destinados a los jóvenes. Esto se hará a través del desarrollo de investigaciones y/o estudios de mercado que permitan analizar y evaluar el comportamiento y la situación financiera actual de esta población, y que eventualmente conduzcan a la creación de productos que resuelvan sus necesidades puntuales.  El Gobierno Nacional será el encargado de promover y realizar estas investigaciones en un determinado plazo (seis meses). De igual manera, una vez sean socializados los resultados de las investigaciones, el Gobierno Nacional deberá desarrollar y ejecutar los productos financieros que se consideren pertinentes</li> <li><b>Validación de prácticas de autoempleo.</b> El artículo 6 de esta iniciativa plantea que las instituciones de educación superior permitan a los estudiantes acreditar como práctica profesional su experiencia como emprendedores. Esto permitirá no sólo brindar más opciones de grado a los estudiantes, sino que también aportará al desarrollo de una cultura emprendedora en la población estudiantil.  El artículo establece que las instituciones de educación superior en el marco de la autonomía universitaria, podrán implementar este mecanismo.</li> <li><b>Modificación Artículo 82 de la Ley 2069 del 31 de diciembre de 2020.</b> Se propone la modificación del Artículo 82 de la Ley 2069 del 31 de diciembre de 2020, que plantea el apoyo al emprendimiento de educación superior a través de mecanismos dirigidos a fortalecer los sistemas de emprendimiento e innovación de las instituciones de dicho nivel educativo y que contengan</li> </ol>

<p>proyectos tecnológicos y de innovación en cabeza de estudiantes o grupos de investigación.</p> <p>En ese sentido, se propone que a dichos beneficios también sean incluidas las instituciones de educación media en el país que cuenten con proyectos productivos de la misma índole y que cumplan con las especificaciones planteadas en el artículo. Esto tiene como objetivo incentivar el emprendimiento y desarrollo de este tipo de proyectos en los jóvenes de entre 14 y 17 años, quienes también requieren de acompañamiento para ejecutar sus ideas de negocio.</p> <p><b>e) Ferias de emprendimiento juvenil.</b></p> <p>Se propone la creación de ferias a nivel Nacional y departamental, cuyo propósito es dar a conocer los emprendimientos jóvenes, a través del otorgamiento de espacios físicos y temporales organizados de forma estratégica, con recursos del nivel nacional, propios y/o con el apoyo del sector privado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Feria Nacional de emprendimiento juvenil, será organizada por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo por lo menos una vez al año.</li> <li>• Las ferias Departamentales y municipales tendrán lugar una vez en cada semestre y serán organizadas por el respectivo ente territorial, podrán realizarse de forma conjunta, para la realización de las ferias deberán coordinar las actividades con INNPULSA COLOMBIA.</li> </ul> <p>Se le delega la obligación de control al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo el cual tendrá el deber de recibir el reporte de los resultados de las Ferias.</p> <p><b>f) Vitrinas virtuales.</b></p> <p>El artículo 9 establece la creación de las vitrinas virtuales a nivel municipal como una herramienta de promoción visual y comercial dirigidos a los jóvenes emprendedores.</p> <p>Se le otorga a las alcaldías la obligación de establecer los requisitos y autorizaciones para la creación de la vitrina virtual.</p> <p><b>g) Sello de emprendimiento y empleabilidad juvenil.</b></p> <p>Esta iniciativa está concebida como una forma de darle visibilidad y reconocimiento aquellas empresas privadas que lideren iniciativas dirigidas a fomentar el acceso de los jóvenes a empleo o apoyo a iniciativas de emprendimiento juvenil. Sin embargo, es importante mencionar que las empresas deberán cumplir con los requisitos legales de constitución y estar al día con sus obligaciones tributarias y de seguridad social.</p> <p><b>h) Promoción de la vinculación laboral de los jóvenes en obras públicas.</b></p> <p>El artículo 11 propone que toda empresa que contrate con el Estado una obra pública con valor superior a cien (100) salarios mínimos mensuales vigentes,</p>	<p>deberán certificar que al menos el diez por ciento (10%) de la nómina que se emplea en la obra esté integrada por jóvenes sin experiencia laboral. Esta medida tiene como objetivo dinamizar las oportunidades laborales para los jóvenes en los distintos municipios donde se lleven a cabo estas obras públicas.</p> <p><b>i) Criterios diferenciales para emprendimientos y empresas de jóvenes en el sistema de compras públicas.</b></p> <p>El artículo 12 otorga el deber por parte de las entidades estatales de implementar requisitos diferenciales y puntajes adicionales en los procesos de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos, así como en los procesos competitivos que adelanten las entidades estatales que no apliquen en su gestión contractual el Estatuto General de Contratación Administrativa.</p> <p><b>j) Concurso nacional plan de desarrollo territorial “territorio jóvenes tienen la palabra”</b></p> <p>El proyecto de ley propone la creación de un categoría especial del concurso de planes de desarrollo territorial, adelantado por el Departamento Nacional de Planeación, por medio del cual se le otorgue un reconocimiento al mejor plan de desarrollo territorial que establezca planes, programas y proyectos destinados a dar solución a las necesidades de los jóvenes en su territorio con base en los recursos disponibles, para facilitar la participación, desarrollo y crecimiento de la población juvenil.</p> <p>Se delega al Departamento Nacional de Planeación la reglamentación del concurso, para ello se le otorga un plazo de 6 meses. En la reglamentación se deberá incluir un reconocimiento el cual consistirá en la inversión por parte del Gobierno Nacional de por lo menos del treinta por ciento (30%) del valor de la inversión del proyecto ganador para este componente.</p> <p><b>k) Guía de Emprendimiento Joven</b></p> <p>Esta iniciativa da a los jóvenes emprendedores una herramienta en la que se les brinde información y les plantee una ruta para la creación y formalización de una empresa en Colombia. Se propone que esta sea una plataforma web en la que los jóvenes puedan consultar información sobre: permisos y licencias para operar, datos sectoriales y macroeconómicos, oferta pública y privada de acompañamiento a emprendedores, oferta de financiación, entre otros. Con el objetivo de facilitar su camino a la creación de empresa.</p> <p>Se delega al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de su entidad adscrita INNPulsa Colombia, como la entidad encargada de desarrollar y ejecutar la Guía de Emprendimiento Joven. De igual manera, se definen plazos de ejecución así como los espacios en los que la Guía de Emprendimiento Joven deberá estar disponible para su consulta.</p> <p><b>l) Programa de financiación para pruebas de concepto.</b></p> <p>El Artículo 15 del presente proyecto de ley establece la creación de mecanismos de financiación cuyos recursos estén destinados a proyectos empresariales</p>
<p>liderados por estudiantes de educación media y superior y que estén en pruebas de concepto, estudios de mercado o desarrollo de producto. También se abre la puerta a que este mecanismo beneficie a jóvenes emprendedores en etapa temprana, mipymes en procesos de innovación y grupos y centros de investigación en el país.</p> <p>El objetivo de este programa será atacar uno de los principales problemas que enfrentan hoy en día los jóvenes en Colombia y que representa una barrera para la puesta en marcha de proyectos productivos: la falta de mecanismos de financiación en etapas iniciales.</p> <p>El artículo delega al Gobierno Nacional la facultad de asignar los recursos del Presupuesto General de la Nación para ejecutar el programa de financiación así como los lineamientos de funcionamiento del programa.</p> <p><b>m) Capacitaciones.</b></p> <p>Se insta al Servicio de Aprendizaje (SENA) en Coordinación con el Ministerio de Educación el diseño de programas técnicos y tecnológicos especiales dirigidos a los jóvenes emprendedores, tanto en modalidades presenciales como virtuales.</p> <p><b>l) Educación financiera para jóvenes en la educación media.</b></p> <p>El proyecto de ley propone la modificación del artículo 32 de la ley 115 de 1994 para el fomento a la educación con vocación laboral y empresarial de los estudiantes en las áreas para los estudiantes de educación media técnica en el país. Este tiene como objetivo fortalecer los conocimientos básicos en las áreas de mayor demanda del mercado laboral y que les permita a futuro tener mayor acceso al mercado laboral o generar emprendimientos.</p> <p><b>m) Política Pública de Incubadoras.</b></p> <p>El artículo 18 plantea la creación de una política pública que fomente la creación y el acceso a incubadoras de empresas en el país, esto teniendo en cuenta que dichas organizaciones son consideradas como una herramienta necesaria para impulsar el nacimiento de empresas en un ecosistema emprendedor, ya que proporcionan la asistencia necesaria para evaluar la viabilidad técnica, financiera y de mercado de una idea de negocio, al mismo tiempo que ofrecen servicios de asesorías en temas legales, desarrollos de planes de negocios y ventas, financiamiento e infraestructura para el trabajo, entre otros.</p> <p>En ese sentido, se le delega al Gobierno Nacional el desarrollo, presentación y ejecución de la política pública de incubadoras.</p> <p><b>Capítulo II. INCENTIVOS PARA PROMOVER LA VINCULACIÓN DE JÓVENES AL SECTOR PRODUCTIVO.</b></p>	<p><b>a) Exención de pago de tarifas de INVIMA.</b></p> <p>El proyecto de ley propone que se excluyan a las pequeñas empresas jóvenes reglamentadas en el artículo 2 de la Ley 1780 de 2016 del pago de tarifas para la expedición, modificación y renovación hasta por segunda vez, de los registros ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA</p> <p><b>b) Tarifas diferenciales en protección intelectual</b></p> <p>El proyecto propone que las empresas de los jóvenes tengan acceso a tarifas diferenciales en la protección de la propiedad intelectual. Esto a raíz de los altos costos que generan barreras a la innovación en las pequeñas y medianas empresas que están surgiendo.</p> <p><b>c) Subsidio a la nómina para nuevos empleos jóvenes.</b></p> <p>El artículo 24 propone que las empresas creen primer empleo joven reciban un subsidio del veinticinco (25%) de un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) por un periodo de seis (6) meses. El objetivo es disminuir la aversión que tienen las empresas a contratar jóvenes sin experiencia y los jóvenes accedan a un primer empleo con condiciones de calidad y formal. Esta medida estará sujeta a la dinámica que tenga el mercado laboral juvenil en relación a la tasa desempleo de esta población a fin de evitar mayores distorsiones económicas a las necesarias.</p> <p><b>d) Servicio comunitario remunerado para jóvenes NiNis.</b></p> <p>El programa de servicio comunitario para los jóvenes NiNis busca disminuir su condición de vulnerabilidad y brindar mayores oportunidades para la inserción laboral. El programa tiene tres ejes fundamentales que son: 1.) Ciclo de trabajo, busca que los jóvenes afiancen sus habilidades y cuenten con experiencia laboral resolviendo problemáticas de su comunidad; 2.) Ciclo formativo, los jóvenes podrán acceder a educación técnica o cursos que les permita desarrollar nuevas habilidades que aumenta la probabilidad de ser contratado; 3.) Auxilio económico, los jóvenes que participen recibirán un apoyo monetario con el fin de contribuir a disminuir su situación de vulnerabilidad.</p> <p><b>e) Modificación de las plantas de personal.</b></p> <p>El artículo 26 propone la modificación del artículo 14 de la Ley 1780 de 2016 el cual obliga a las entidades públicas a que al menos el 10% del nuevo personal contratado sean jóvenes sin experiencia. La iniciativa propone que se aumente este porcentaje en cinco puntos, lo cual permitirá a más jóvenes iniciar su vinculación con el sector público.</p> <p><b>Capítulo III. INTERMEDIACIÓN Y ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL</b></p> <p><b>a) La ventanilla única de los jóvenes -VUJ.-</b></p>

El proyecto de ley propone la creación de la Ventanilla Única de los Jóvenes cuyo fin es articular la oferta institucional de iniciativa pública y privada que permita un acceso fácil, rápido, eficiente y eficaz a la información, mecanismos y programas en materia de educación, capacitación, empleo y emprendimiento. Esta herramienta de intermediación propende por la armonización y un espacio de encuentro entre la oferta y la demanda laboral. Adicionalmente, los jóvenes podrán tener un acceso a la oferta educativa y de emprendimiento.

**CONFLICTO DE INTERESES.**

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

*“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

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

*a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

*c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

(...)”

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, no obstante su carácter en extenso general que hace que los intereses del congresista se fusionen con los de sus electores, podría suscitar conflictos de interés cuando quiera que el congresista o pariente dentro de los grados de ley sea un joven empresario, emprendedor o empleado bajo las condiciones previstas en el presente proyecto de ley.

Es menester precisar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

**PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_ DE 2021 CÁMARA**

***“Por medio de la cual se fomenta el autoempleo, se fortalece el emprendimiento, se establecen mecanismos para aumentar empleabilidad juvenil y se dictan otras disposiciones” – Los jóvenes tienen la palabra.***

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1°. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto fomentar el autoempleo, el emprendimiento y establecer mecanismos para aumentar la empleabilidad juvenil en Colombia.

**ARTÍCULO 2°. DEFINICIONES.**

**Joven:** Se entiende por joven a la persona entre 18 y 28 años de edad. Esta definición no sustituye los límites de edad establecidos en otras leyes para adolescentes y jóvenes en las que se establecen garantías penales, sistemas de protección, responsabilidades civiles y derechos ciudadanos;

**Jóvenes NiNis:** Se entenderá como Jóvenes NiNis para la presente ley como aquellos que no están empleados y no cursan estudios ni reciben formación, especialmente las mujeres jóvenes que se encuentran en esta situación;

**Autoempleo:** Para los fines de la presente ley el auto empleo se define como la situación laboral de la persona que crea un puesto de trabajo para sí misma, aporta el capital necesario para ello y dirige su propia actividad;

**Empresa Joven:** Entiéndase como empresa joven lo establecido en el artículo 2 de la 1780 de 2016 o la norma que lo modifique o adicione.

**Emprendimiento:** Una manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza. Es una forma de pensar, razonar y actuar centrada en las oportunidades, planteada con visión global y llevada a cabo mediante un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado, su resultado es la creación de valor que beneficia a la empresa, la economía y la sociedad.

**ARTÍCULO 3°. CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN.** Se tendrá como criterio especial de priorización a las mujeres y la comunidad LGTBI, por lo que el Gobierno Nacional adoptará medidas necesarias para que las mujeres y la comunidad LGTBI puedan acceder de manera oportuna a los mecanismos descritos por la presente ley.

**CAPÍTULO I  
MEDIDAS PARA PROMOVER EL AUTOEMPLEO Y EL  
EMPREDIMIENTO JUVENIL**

**ARTÍCULO 4°. PROGRAMA DE APOYO AL AUTOEMPLEO JOVEN.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de su entidad adscrita iNNpulsa Colombia, o quien haga sus veces, diseñará y ejecutará programas de apoyo, mentorías y financiamiento para jóvenes que cuenten con un proyecto productivo en prueba de concepto o no formalizado y con potencial de crecimiento.

**ARTÍCULO 5°. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE PRODUCTOS FINANCIEROS PARA EL FOMENTO DEL AUTOEMPLEO.** El Gobierno Nacional promoverá investigaciones y/o estudios de mercado que permitan analizar y evaluar las barreras en el acceso al crédito por parte de los jóvenes colombianos. Los resultados de dichas investigaciones deberán conducir al desarrollo de políticas públicas que resuelvan las necesidades de esta población.

El Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberán evaluar la posibilidad de ofrecer líneas especiales de financiamiento para los jóvenes a través de las entidades financieras en las que la Nación tiene participación

accionaria, de acuerdo con el resultado de las investigaciones a que hace referencia el inciso primero del presente artículo.

**PARÁGRAFO 1.** El Gobierno Nacional realizará las investigaciones a las que hace referencia el presente artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley.

**PARÁGRAFO 2.** El Gobierno Nacional desarrollará productos financieros para el fomento del autoempleo joven dentro de los seis (6) meses siguientes a la socialización de los resultados de las investigaciones a las que hace referencia el presente artículo.

**ARTÍCULO 6°. VALIDACIÓN DE PRÁCTICAS DE AUTOEMPLEO.** Las instituciones de educación superior, en el marco de la autonomía universitaria, podrán implementar mecanismos que permitan a los estudiantes acreditar como práctica profesional su experiencia durante la construcción, desarrollo y consolidación de su proyecto de emprendimiento.

**ARTÍCULO 7°. Modifíquese el Artículo 82 de la Ley 2069 del 31 de diciembre de 2020, el cual quedará así:**

**Artículo 82 Apoyo al emprendimiento de educación media y superior.** El Gobierno Nacional dispondrá de alianzas y mecanismos de apoyo, a través del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación y el **Ministerio de Comercio Industria y Turismo, a través de iNNpulsa Colombia**, para fortalecer los sistemas de emprendimiento e innovación de las instituciones de educación **media y superior**, que contengan proyectos tecnológicos y de innovación en cabeza de estudiantes o grupos de investigación de instituciones de educación **media y superior**, que sean resultados de investigación básica, o investigación aplicada, que estén en asocio con una empresa y que mediante las Unidades de Emprendimiento o Centros de Emprendimiento busquen respaldo institucional, dando prelación a las instituciones de educación **media y superior** públicas.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo definirán los lineamientos para una adecuada comprensión e implementación de lo que se entiende como investigación básica, investigación aplicada y empresas resultados de investigación de institución de educación **media y superior**.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de iNNpulsa Colombia diseñará instrumentos adecuados fomentando el desarrollo de empresas que surjan como resultado de instituciones de educación media y superior.

**PARÁGRAFO TERCERO.** Adicionalmente en el marco de los sistemas de información estatal del gobierno nacional, se propiciará para la socialización y promoción de los programas de emprendimiento joven, accesible a todos los estudiantes de instituciones de educación **media y superior**, donde se les brindará



<p>la información y asesoría a los jóvenes sobre las posibilidades de emprender y pedagogía sobre el trámite y proceso para acceder.</p> <p><b>ARTÍCULO 8°. FERIA DE EMPRENDIMIENTO JUVENIL.</b> Las Ferias de Emprendimiento Juvenil son espacios físicos temporales organizados estratégicamente por las entidades públicas nacionales y/o territoriales, con recursos del nivel nacional, propios y/o con el apoyo del sector privado, con el fin de dinamizar la economía departamental y municipal, a través de la creación de redes de producción, comercialización, inversión, financiación, exportación, asociatividad, apoyo y publicidad de negocios de emprendimiento desarrollados por jóvenes.</p> <p>Las diferentes ferias garantizarán la mayor participación sin costo alguno de emprendedores juveniles y la participación de potenciales compradores, inversionistas o personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras que puedan ser parte de la red de producción, comercialización, inversión, financiación, exportación, asociatividad, apoyo o publicidad de los negocios de emprendimiento juvenil.</p> <p>Las autoridades departamentales y municipales podrán organizar Ferias de Emprendimiento Juvenil en sus territorios de manera conjunta o separada. Las entidades Departamentales deberán coordinar las actividades de la Feria de Emprendimiento con INNPULSA COLOMBIA y las entidades u organismos del nivel nacional que tengan funciones afines a las del programa aquí propuesto.</p> <p>Las entidades territoriales deberán reportar al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, los resultados obtenidos de las Ferias de Emprendimiento Juvenil, indicando como mínimo, el número de emprendimientos juveniles vinculados o presentes en cada feria, los productos, bienes o servicios ofertados por cada uno de ellos, el valor de las ventas realizadas durante la feria, la red de negocios de comercialización, inversión, exportación, asociatividad o apoyo logrados durante la misma. De igual manera, deberán reportar las estrategias e invitados para facilitar la rueda de negocios a través de la Feria de Emprendimiento referida, tales como empresarios, inversionistas, invitados internacionales, equipos multidisciplinarios, entre otros.</p> <p>La feria nacional de emprendimiento se realizará una vez al año y será organizada por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> En las ferias nacionales de exportación, inversión, comercio y/o turismo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de las entidades adscritas que tengan que ver con el objeto del presente proyecto, tendrá en cuenta los emprendimientos juveniles que considere que estén listos para una rueda de negocios internacional.</p> <p>El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo diseñará programas para que emprendimientos de cualquier lugar del país presenten sus propuestas para participar en este tipo de ferias.</p>	<p><b>ARTÍCULO 9°. VITRINAS VIRTUALES.</b> Las autoridades municipales podrán desarrollar vitrinas virtuales en sus respectivas páginas web, como una herramienta de promoción visual y comercial de los emprendimientos juveniles del respectivo municipio. Las vitrinas virtuales deberán contener la oferta de los productos y servicios, facilitando la conexión entre empresarios y compradores, vía internet, sin que ello signifique o comprometa la responsabilidad del ente territorial frente a la calidad y cumplimiento de los bienes y servicios ofertados por los emprendedores.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Las alcaldías establecerán los requisitos y autorizaciones de los emprendedores juveniles para ser parte del registro dirigido a las vitrinas virtuales, para ello tendrán el término de 6 meses a partir de la promulgación de la presente ley. Las alcaldías deberán adelantar en su territorio la respectiva identificación de los negocios de emprendimiento, garantizando de esta manera, la mayor participación de los mismos en las vitrinas virtuales.</p> <p><b>ARTÍCULO 10°. SELLO DE EMPRENDIMIENTO Y EMPLEABILIDAD JUVENIL.</b> Créese el Sello de Emprendimiento y Empleabilidad Juvenil, como un reconocimiento a las empresas privadas que lideren iniciativas dirigidas a fomentar el acceso de los jóvenes a empleo o apoyen iniciativas de emprendimiento juvenil. El sello tendrá una vigencia de un año y podrá ser renovado siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en la presente ley.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo será el titular del sello de certificación. El Gobierno Nacional contará con (1) un año a partir de la promulgación de la presente ley para reglamentar lo referente al Sello de emprendimiento y empleabilidad juvenil de que trata el presente proyecto de ley.</p> <p>Podrán solicitar el sello de emprendimiento y empleabilidad juvenil las organizaciones, instituciones y entidades privadas, así como las personas naturales que pongan en marcha actuaciones cuyos resultados redunden en facilitar el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo por la vía de la contratación o el emprendimiento y que manifiesten un compromiso formal de colaborar en la consecución de sus objetivos.</p> <p>Para solicitar el sello, las entidades y personas naturales solicitantes deberán acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contratar personal joven cualificado, capacitar jóvenes en empleos de alto impacto o crear valor en las cadenas de producción en donde se incluya la mano de obra joven, en el territorio colombiano.</li> <li>2. No tener mora en el cumplimiento de las obligaciones en materia tributaria, tanto al momento de hacer la solicitud y durante la vigencia del sello.</li> </ol>
<p>3. Encontrarse al día en el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social tanto al momento de hacer la solicitud y durante la vigencia del sello.</p> <p><b>ARTÍCULO 11°. PROMOCIÓN DE LA VINCULACIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES EN OBRAS PÚBLICAS.</b> El Gobierno Nacional deberá implementar mediante Decreto reglamentario un sistema de preferencias a favor de los empleadores particulares que vinculen laboralmente jóvenes sin experiencia laboral, en un porcentaje mínimo del 10% de su planta de trabajadores. Este porcentaje se calculará sobre el total de la nómina del contratista y de las nóminas de los subcontratistas involucrados en el cumplimiento de la obra.</p> <p><u>En cumplimiento de este artículo, se deberá dar prioridad en la contratación a los jóvenes del municipio donde se ejecute la obra pública. En caso de no ser posible completar el porcentaje dispuesto, con jóvenes del municipio, se dará prioridad a los jóvenes residentes de los municipios aledaños.</u></p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 12°. CRITERIOS DIFERENCIALES PARA EMPRENDIMIENTOS Y EMPRESAS DE JÓVENES EN EL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS.</b> De acuerdo con el resultado del análisis del sector, las entidades estatales incluirán requisitos diferenciales y puntajes adicionales en los procesos de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos, así como en los procesos competitivos que adelanten las entidades estatales que no apliquen en su gestión contractual el Estatuto General de Contratación Administrativa, como medidas de acción afirmativa, para incentivar emprendimientos y empresas de jóvenes, en el sistema de compras públicas, sin perjuicio de los compromisos adquiridos por Colombia en los acuerdos comerciales en vigor.</p> <p><b>Parágrafo 1o.</b> La definición de emprendimientos de jóvenes se reglamentará por el gobierno nacional, en un término no superior a seis (6) meses.</p> <p><b>Parágrafo 2o.</b> La definición de las empresas de jóvenes, se regirá por lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1780 de 2016, o la norma que la modifique o adicione.</p> <p><b>ARTÍCULO 13°. CONCURSO NACIONAL PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL “TERRITORIO JÓVENES TIENEN LA PALABRA”.</b> Créese como categoría especial dentro del concurso de planes de desarrollo territorial, adelantado por el Departamento Nacional de Planeación, el concurso al mejor plan de desarrollo territorial que de manera concreta y específica establezca planes, programas y proyectos destinados a dar solución a las necesidades de los jóvenes en su territorio con base en los recursos disponibles, para facilitar la participación, desarrollo y crecimiento de la población juvenil en sectores tales como: generación de empleo juvenil, promoción y</p>	<p>desarrollo de alternativas de emprendimiento, desarrollo de jóvenes con pensamiento crítico, agentes de cambio, innovadores, comunicadores y líderes.</p> <p>El Departamento Nacional de Planeación, realizará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley, la reglamentación de la categoría del concurso “<b>TERRITORIO JÓVENES TIENEN LA PALABRA</b>”, la cual será incluida dentro del marco general del concurso de planes de desarrollo territorial realizado cada cuatro años. La reglamentación deberá garantizar a parte del reconocimiento público, el premio consistente en la inversión por parte del Gobierno Nacional de por lo menos del treinta por ciento (30%) del valor de la inversión del proyecto ganador para este componente.</p> <p><b>ARTÍCULO 14°. GUÍA DE EMPRENDIMIENTO JOVEN.</b> Créese la Guía de Emprendimiento Joven como estrategia para promover y facilitar la actividad emprendedora en jóvenes colombianos a través de la simplificación y automatización de información sobre los procesos de ideación y creación de empresas en Colombia. Esta guía debe proveer información sobre:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Permisos y licencias para operar</li> <li>2. Información sectorial y macroeconómica</li> <li>3. Oferta pública y privada de acompañamiento a emprendedores (aceleradoras, incubadoras, laboratorios de innovación, cámaras de comercio, alcaldías, etc.)</li> <li>4. Oferta de financiación para emprendedores jóvenes</li> <li>5. Pasos a seguir para la formalización empresarial</li> <li>6. Y otra información que se considere pertinente</li> </ol> <p>Toda la información que contenga la Guía de Emprendimiento Joven deberá estar orientada a dar una ruta para la creación y puesta en marcha de futuros proyectos empresariales.</p> <p>Esta estrategia contará con una plataforma web que canalizará dicha información así como los trámites pertinentes para los procesos de ideación y creación de empresa.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de su entidad adscrita iNNpulsa Colombia, tendrá un plazo de 6 meses a partir de la promulgación de esta ley para el diseño, desarrollo y ejecución de la Guía de Emprendimiento Joven.</p> <p><b>Parágrafo 2:</b> iNNpulsa Colombia, en coordinación con las demás entidades del Estado, actualizará anualmente la Guía de Emprendimiento Joven.</p> <p><b>Parágrafo 3:</b> La Guía de Emprendimiento Joven deberá estar publicada en el portal web de iNNpulsa Colombia así como en la Ventanilla Única Juvenil (VUJ) y demás espacios pertinentes.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en articulación con iNNpulsa Colombia y las entidades territoriales, dispondrán de espacios físicos para prestar asesoramiento gratuito a los jóvenes emprendedores que lo requieran. Las asesorías deben estar dirigidas a resolver necesidades puntuales de cada idea de negocio así como para aclarar temas relacionados con la Guía de Emprendimiento Joven.</p>

**ARTÍCULO 15°. PROGRAMA DE FINANCIACIÓN PARA PRUEBAS DE CONCEPTO.** El Gobierno Nacional establecerá mecanismos de financiación cuyos recursos permitan a los jóvenes emprendedores realizar pruebas de concepto, estudios de mercado o desarrollo de producto que les facilite la puesta en marcha de su proyecto productivo.

Este programa deberá priorizar proyectos en fase de ideación o desarrollados por estudiantes de educación media y superior; emprendimientos en etapa temprana y Mipymes en procesos de innovación.

**Parágrafo 1.** El programa de financiación para pruebas de concepto también beneficiará a grupos y centros de investigación registrados ante el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, que cuenten con programas de investigación, extensión o innovación. Dichos proyectos deberán estar liderados por jóvenes.

**Parágrafo 2.** El Gobierno Nacional realizará las asignaciones pertinentes en el Presupuesto General de la Nación y definirá los lineamientos de funcionamiento del programa.

**ARTÍCULO 16°. CAPACITACIONES.** El Servicio de Aprendizaje (SENA) diseñará programas técnicos y tecnológicos especiales de capacitación, en la modalidad virtual y presencial, para jóvenes emprendedores entre los 18 a los 28 años de edad, en concordancia con los planes de competitividad de cada territorio.

**ARTÍCULO 17°. EDUCACIÓN TÉCNICA PARA JÓVENES.** Modifíquese el artículo 32 de la Ley 115 de 1994 que quedará de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 32. Educación media técnica. La educación media técnica prepara a los estudiantes para el desempeño laboral **o empresarial** en uno de los sectores de la producción y de los servicios, y para la continuación en la educación superior.

Estará dirigida a la formación calificada en especialidades tales como: agropecuaria, comercio, finanzas, administración, ecología, medio ambiente, industria, informática, minería, salud, recreación, turismo, deporte y las demás que requiera el sector productivo y de servicios. Debe incorporar, en su formación teórica y práctica, lo más avanzado de la ciencia y de la técnica, para que el estudiante esté en capacidad de adaptarse a las nuevas tecnologías y al avance de la ciencia.

Las especialidades que ofrezcan los distintos establecimientos educativos, deben corresponder a las necesidades regionales.

**En todo caso, se ofrecerá al menos de las siguientes una cátedra: educación financiera (finanzas personales y empresariales), inglés profesional, programación de sistemas, análisis de datos, creación de contenidos digitales, ventas, liderazgo corporativo y marketing digital.**

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Para la creación de instituciones de educación media técnica o para la incorporación de otras y para la oferta de programas, se deberá tener una infraestructura adecuada, el personal docente especializado y establecer una coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA u otras instituciones de capacitación laboral o del sector productivo.

**PARÁGRAFO SEGUNDO. El Ministerio de Educación, en articulación con el Sena e instituciones de educación formal y no formal, y del sector privado, diseñará e implementará los contenidos a los que se refiere el cuarto inciso del presente artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.**

**PARÁGRAFO:** El Ministerio de Educación, en articulación con el SENA, capacitará y certificará la formación para los docentes que tendrán a cargo la implementación de la cátedra a la que hace referencia el presente artículo.

**ARTÍCULO 18°. POLÍTICA PÚBLICA DE INCUBADORAS.** Créese la Política Pública de Incubadoras como estrategia para brindar apoyo a los negocios en etapas iniciales con el fin de que se desarrollen, se fortalezcan y crezcan. El objetivo de esta política será mejorar la cantidad y el acceso de incubadoras existentes en el país.

**PARÁGRAFO.** El Gobierno Nacional deberá desarrollar, presentar y ejecutar la Política Pública de Incubadoras durante los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley.

**CAPÍTULO II**

**INCENTIVOS PARA PROMOVER LA VINCULACIÓN DE JÓVENES AL SECTOR PRODUCTIVO**

**ARTÍCULO 19°. EXENCIÓN DE PAGO DE TARIFAS INVIMA.** Exceptúese a la pequeña empresa joven, establecida en el artículo 2 de la Ley 1780 de 2016 o la norma que la modifique o adicione, del pago de tarifas para la expedición, modificación y renovación hasta por segunda vez, de los registros ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima.

El mismo tratamiento, recibirán las cooperativas, las asociaciones mutuales y las asociaciones agropecuarias, étnicas y campesinas conformadas por jóvenes que desarrollen actividades económicas productivas y que clasifiquen como microempresas, para lo cual se les aplicarán las disposiciones del Decreto 957 de 2019.

No podrán acceder a las tarifas diferenciadas, las microempresas descritas anteriormente o la pequeña empresa joven que se encuentren en una situación de subordinación respecto de gran empresa, o pertenezcan a un grupo empresarial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 260 y 261 del Código de Comercio. En el caso de que las empresas beneficiarias de la excepción de la tarifa decidan ceder su registro, las empresas cesionarias deberán cancelar el valor que les corresponda por dicho registro de acuerdo con su tamaño.

**ARTÍCULO 20°. TARIFAS DIFERENCIALES EN PROTECCIÓN INTELECTUAL.** La Superintendencia de Industria y Comercio en un plazo no mayor a 6 meses, establecerá tarifas diferenciales para acceder a los mecanismos de protección intelectual a su cargo, en favor de la pequeña empresa joven, establecida en el artículo 2 de la ley 1780 de 2016.

**ARTÍCULO 21°. SUBSIDIO A LA NÓMINA PARA NUEVOS EMPLEOS JÓVENES.** Las empresas que contraten jóvenes para ejercer su primer empleo recibirán un auxilio económico correspondiente al veinticinco por ciento (25%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) por un periodo de seis (6) meses.

Para acceder al beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina el año anterior; incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención; y ofrecer al joven un contrato a término indefinido o un contrato por mínimo dos (2) años.

**PARÁGRAFO 1.** Este artículo tendrá vigencia por cuatro años o hasta que la tasa de desempleo juvenil se ubique por debajo del diecisiete por ciento (17%).

**PARÁGRAFO 2.** El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

**ARTÍCULO 22°. SERVICIO COMUNITARIO REMUNERADO PARA JÓVENES NINIS.** Créese el programa de Servicio comunitario remunerado para jóvenes NiNis como estrategia para facilitar la capacitación y la inserción de los jóvenes NiNis al mercado laboral. Este programa debe contener los siguientes elementos:

1. Ciclos de trabajos
2. Ciclos de formación.
3. Auxilio económico
4. Certificación del servicio comunitario como experiencia laboral
5. Certificación de la formación.
7. Otras acciones que se consideren pertinentes.

Los ciclos de trabajo deberán estar orientados al fortalecimiento de las habilidades blandas y técnicas de los jóvenes. Los trabajos realizados deben ser acordes a las necesidades de su comunidad.

Los ciclos de formación tendrán como objetivo que los jóvenes desarrollen habilidades que permitan su inserción al mercado laboral. Los programas de formación deben estar enfocados a las necesidades de la demanda laboral de su territorio.

El auxilio económico buscará garantizar un ingreso a los jóvenes para suplir sus necesidades y disminuir su situación de vulnerabilidad.

**PARÁGRAFO 1:** El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses a partir de la promulgación de esta ley, para el diseño, desarrollo y ejecución del programa Servicio comunitario remunerado para jóvenes NiNis

**PARÁGRAFO 2:** Los entes territoriales podrán concurrir con recursos para la puesta en marcha y ampliación de la cobertura del programa en sus territorios.

**PARÁGRAFO 3:** El programa Servicio comunitario remunerado para jóvenes NiNis deberá estar publicado en la Ventanilla Única Juvenil (VUJ) y demás espacios pertinentes.

**ARTÍCULO 23°. Modificación de las plantas de personal. Modifíquese el Artículo 14 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:**

**Artículo 14. Modificación de las plantas de personal.** Las entidades del Estado adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un **quince por ciento (15%)** de los nuevos empleos no requieren experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior.

**CAPÍTULO IV**

**INTERMEDIACIÓN Y ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL**

**ARTÍCULO 24°. DEFINICIÓN Y ALCANCE DE LA VENTANILLA ÚNICA DE LOS JÓVENES.** Créase la Ventanilla Única de los jóvenes -VUJ- como una estrategia de articulación público-privada coordinada por Colombia Joven, para promover, facilitar e informar a los jóvenes el acceso a la oferta institucional en materia de empleo, capacitación, formación educativa y emprendimiento. Esta estrategia contará con una plataforma web que canalizará los distintos programas en materia de empleo, educación y emprendimiento para los jóvenes y permitirá su inscripción en los mismos.

**ARTÍCULO 25°. OBJETIVOS DE LA VENTANILLA ÚNICA DE LOS JÓVENES.** La Ventanilla Única de los Jóvenes -VUJ- tiene los siguientes objetivos:

- Articular y unificar los esfuerzos públicos y privados con el apoyo al empleo, educación y emprendimiento de los jóvenes, a través de las distintas opciones que tienen los jóvenes para su desarrollo.
- Facilitar las relaciones transaccionales que deben realizar los jóvenes respecto a su inscripción en los programas de empleo, educación y emprendimiento.
- Procurar y facilitar la interoperabilidad de la plataforma VUJ con los desarrollos y las plataformas de empleo, educación y emprendimiento.
- Facilitar la inserción laboral de los jóvenes.
- Facilitar el acceso de los jóvenes a los canales de emprendimiento y financiación.
- Facilitar el acceso a los jóvenes a los programas educativos, formación y capacitación.

- Promover la integración y simplificación de los trámites y las diferentes ofertas institucionales para el desarrollo de los jóvenes en materia empresarial, educativa y laboral.
- Permitir la evaluación e implementación de soluciones tecnológicas que permitan la interoperabilidad de servicios y de información en torno al ejercicio formación educativa y la actividad económica empresarial y laboral.
- Canalizar la información de manera que sea insumo en la toma de decisiones y adopción de políticas económicas y sectoriales.
- Facilitar a los jóvenes la igualdad en el acceso a la plataforma -VUJ- y el respeto a los lineamientos de calidad, seguridad, usabilidad, accesibilidad, neutralidad, interoperabilidad, disponibilidad, estándares abiertos, reserva y privacidad y seguridad de la información de conformidad con los lineamientos del Manual de Gobierno en Línea y el Marco de Referencia y arquitectura TI.

**ARTÍCULO 26°. COMITÉ DE ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADO.** La Ventanilla Única de los Jóvenes -VUJ- contará con un comité de articulación público-privado cuyo objeto será propender por la interacción y alineación entre las entidades miembros para definir objetivos, prioridades de integración, articulación y evaluación de la oferta institucional en materia de empleo, educación y emprendimiento.

Colombia Joven fijará el reglamento y conformación en el Comité de Articulación Público-Privado que deberá estar conformado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Tecnologías De La Información y las Comunicaciones, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, y las demás entidades que señale la mencionada Colombia Joven. Este Comité trabajará de manera coordinada con el Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.

**Parágrafo 1.** El Comité de Articulación Público y Privada deberá incluir entidades de la academia como los observatorios de empleo, emprendimiento y educación, así como Cajas de Compensación Familiar. Entidades de carácter privado que aporten a la discusión de los programas de la oferta institucional para los jóvenes.

**ARTÍCULO 27°. FUNCIONES DEL COMITÉ DE ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADO.** El Comité de Articulación Público-Privado tendrá las siguientes funciones:

1. Fomentar la articulación entre las entidades que soportan los procesos de oferta institucional en materia de educación, empleo y emprendimiento para los jóvenes.
2. Adelantar gestiones para armonizar las actividades a cargo de las entidades miembros del Comité de Articulación Público-Privado relacionados con la oferta institucional en materia de educación, empleo y emprendimiento para los jóvenes, respetando la independencia de cada una de ellas.

9. Fijar directrices para que el manejo, protección y custodia de la información de la Ventanilla Única de los Jóvenes -VUJ- se haga bajo estrictos esquemas de privacidad y seguridad, a través del operador de la solución tecnológica, respetando los derechos al buen nombre, la intimidad y a la protección de datos personales de conformidad con la Ley 1581 de 2012, y los límites definidos en la Ley 1712 de 2014, y las normas que las adicionen, modifiquen o aclaren.

10. Fomentar la vinculación a la Ventanilla Única de los Jóvenes -VUJ- de entidades estatales de orden nacional, departamental y municipal asociadas a la oferta institucional en materia de empleo, educación y emprendimiento.

**ARTÍCULO 29°. PLATAFORMA TECNOLÓGICA PARA LA VENTANILLA ÚNICA DE LOS JÓVENES.** La Ventanilla Única de los Jóvenes contará con tres ejes, educación y capacitación; empleo; emprendimiento. La ventanilla única articulará la oferta institucional existente en dichos ejes para mejorar su acceso, informar de manera clara y precisa, disminuir los trámites y tiempo invertido.

Cada eje de la Ventanilla Única de los Jóvenes -VUJ- será un canal de acceso a toda la información y programas que ofrecen oportunidades en materia de educación, empleo y emprendimiento respectivamente. El contenido de cada eje debe ser estudiado y establecido por el Comité de Articulación Público Privado.

Para el efecto, las entidades que deban integrar la oferta institucional, trámites o servicios a la plataforma Ventanilla Única de los Jóvenes -VUJ-, de acuerdo con los planes de implementación y cobertura adoptados, realizarán los ajustes tecnológicos con el fin de garantizar la interoperabilidad y plena virtualidad de la oferta, trámites y servicios que harán parte de esta.

La operación de la plataforma de la Ventanilla Única de los Jóvenes -VUJ- estará a cargo de Colombia Joven, con fundamento en las prácticas del Gobierno en Línea, el programa de gestión documental electrónica y en el uso de las tecnologías de la información, de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; deberá permitir y facilitar el acceso de los jóvenes a la oferta institucional en materia de educación, empleo y emprendimiento.

**Parágrafo 1.** Colombia Joven será quien garantizará la integración de todos los servicios virtuales de la oferta institucional en materia de educación, empleo y emprendimiento para los jóvenes a la plataforma Ventana Única de los Jóvenes -VUJ-, con el objetivo de garantizar el mismo nivel de alcance de los servicios a los jóvenes. La integración de los servicios en implementación y cobertura nacional será establecida a partir de los estudios técnicos y análisis que se realicen por parte del Comité de Articulación Público-Privado.

**ARTÍCULO 30°. CANAL OBLIGATORIO.** La plataforma tecnológica desarrollada en el marco de la Ventanilla Única de los Jóvenes -VUJ- será el canal obligatorio de flujo de información y acceso de la oferta institucional en materia de empleo, educación y emprendimiento para los jóvenes.

3. Proponer acciones tendientes a reducir, racionalizar, integrar y estandarizar procesos e información relacionada con la oferta institucional en materia de educación, empleo y emprendimiento para los jóvenes.
4. Proponer protocolos de gestión entre la entidad coordinadora y el comité de articulación público privado.
5. Proponer los planes de mitigación de riesgos que garanticen la sostenibilidad y confiabilidad de la Ventanilla Única de los Jóvenes -VUJ- y sus herramientas tecnológicas.
6. Hacer seguimiento y evaluar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las entidades públicas y privadas que intervienen en la Ventanilla Única de los Jóvenes -VUJ-.
7. Publicar en la Ventanilla Única de los Jóvenes y entregar a la Contraloría, Procuraduría y al Congreso de la República, un informe anual de seguimiento y evaluación de los programas incluidos en la oferta institucional con el objetivo de conocer su eficiencia y eficacia.

**ARTÍCULO 28°. ENTIDAD COORDINADORA Y SUS FUNCIONES.** Colombia Joven, en articulación con el Ministerio de Trabajo, será la entidad coordinadora de la Ventanilla Única de los Jóvenes -VUJ- a través de las siguientes funciones:

1. Liderar la estrategia de articulación público-privada para la promoción y facilitación de la oferta institucional en materia de empleo, educación y emprendimiento para los jóvenes, a través de la promoción de la ampliación e integración de los distintos programas ofrecidos por las entidades públicas y privadas.
2. Definir los planes de implementación y cobertura de la Ventanilla Única de los Jóvenes -VUJ- para la interoperabilidad con los distintos programas y servicios ofrecidos para los jóvenes.
3. Coordinar la implementación de la estrategia de Ventanilla Única de los Jóvenes -VUJ-, y dirigir y controlar la operación y expansión de su plataforma tecnológica, sin perjuicio de las competencias de las demás entidades articuladas.
4. Proponer a las entidades racionalización y simplificación en el acceso a los programas y trámites.
5. Fijar directrices para que la información recolectada y administrada por la Ventanilla Única de los Jóvenes -VUJ- cuente con condiciones óptimas de calidad y confiabilidad.
6. Revisar y decidir sobre las propuestas formuladas por el Comité de Articulación Público-Privado que tengan por objeto reducir, racionalizar, integrar y estandarizar procesos, información y acceso a los programas y oferta institucional.
7. Coordinar las acciones necesarias para garantizar que la prestación del servicio de la Ventanilla Única de los Jóvenes -VUJ- esté enfocado en el beneficio de los jóvenes
8. Fomentar la optimización en el uso de recursos tecnológicos, físicos y administrativos relacionados con la oferta institucional para los jóvenes en materia de empleo, educación y emprendimiento.

La interoperabilidad con otros trámites y servicios en la Ventanilla Única de los Jóvenes -VUE- será progresiva de acuerdo con los planes de implementación y cobertura que defina el Comité de Articulación Público-Privado.

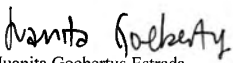

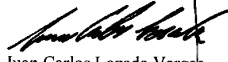
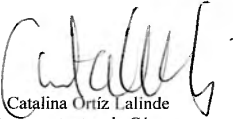
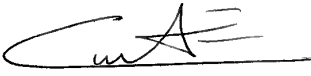


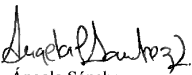
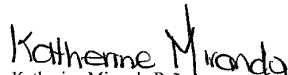

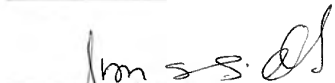
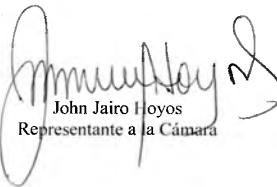
**ARTÍCULO 31°. FORTALECIMIENTO TECNOLÓGICO.** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones apoyará técnicamente a las entidades administrativas que tengan competencias relacionadas con la puesta en marcha de la Ventanilla Única de los Jóvenes -VUJ-.


**ARTÍCULO 32°. VINCULACIÓN DE LOS ENTES TERRITORIALES A LA VENTANILLA ÚNICA DE LOS JÓVENES.** Las entidades territoriales deberán articularse a la estrategia Ventanilla Única de los Jóvenes -VUJ- con el fin de articular su oferta institucional en materia de empleo, emprendimiento y educación para los jóvenes.

Los programas promovidos por los entes territoriales en materia de educación, empleo y emprendimiento deberán ser publicados en Ventanilla Única de los Jóvenes -VUJ-. Además, deberán entregar un informe al Comité de Articulación Público Privado para la evaluación y avances de los programas.

**ARTÍCULO 33°. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



 Juanita Goebertus Estrada Representante a la Cámara	 Adriana Magali Matiz Representante a la Cámara
Gabriel Santos García Representante a la Cámara	 Juan Carlos Lozada Vargas Representante a la Cámara
 Catalina Ortiz Lalinde Representante a la Cámara	José Daniel López Representante a la Cámara
 Carlos Adolfo Ardila Representante a la Cámara	 Alejandro Vega Pérez Representante a la Cámara
Juan Fernando Reyes Kuri Representante a la Cámara	 Mauricio Toro Orjuela Representante a la Cámara
 Ángela Sánchez Representante a la Cámara	 Katherine Miranda Peña Representante a la Cámara
	 Edward Rodríguez Rodríguez Representante a la Cámara
	 Juan Carlos Willis Ospina Representante a la Cámara
	 John Jairo Hoyos Representante a la Cámara


**CAMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARÍA GENERAL**

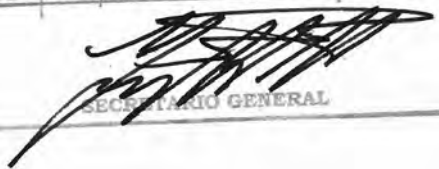
El día 11 de Agosto del año 2021

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley X Acto Legislativo       

No. **227** Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Mauricio Toro,  
HR Joanita Goebertus, HR Angela Sanchez L.,  
HR Adriana Matiz, HR Catalina Ortiz y otros HR PP

  
 SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 228 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 62 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

**PROYECTO DE LEY N° 228 DE 2021 CÁMARA**

**“Por medio de la cual se modifica la Ley 62 de 1993 y se dictan otras disposiciones”**

**Exposición de motivos**

**1. Introducción.**

La Policía Nacional es la entidad del Estado colombiano con mayor despliegue en el territorio nacional; con más de 172.000 efectivos entre oficiales, personal de nivel ejecutivo, suboficiales y personal no uniformado, hace presencia en los 1.122 municipios del país. Su mandato constitucional es ser un cuerpo armado permanente de naturaleza civil cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. Por diversas razones relacionadas con las dinámicas del sistema político colombiano hacia mitad del siglo XX, el conflicto armado y la guerra contra las drogas, la Policía Nacional está adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, lo cual en el ordenamiento legal se plasma en la Ley 62 de 1993.

Si bien la Constitución de 1991 inició con la desmilitarización de la Policía, la profundización del conflicto armado dificultó esta transformación. A pesar de los esfuerzos de modernización, hoy la Policía sigue teniendo unos roles y misiones que no son propios de su mandato constitucional y que no están orientados a la seguridad ciudadana. Esto se debe, en gran medida, al ordenamiento institucional que mantiene a la Policía colombiana como una de las únicas en el hemisferio que está adscrita al Ministerio de Defensa o Ministerio de Guerra.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se enmarca este proyecto en la iniciativa “Los Jóvenes Tienen la Palabra” y se presenta la fundamentación constitucional del Proyecto de Ley. Posteriormente se aborda un diagnóstico y una serie de consideraciones que describen la evolución de la Policía Nacional y demuestran la necesidad de encontrarle un nuevo nicho que lo oriente al cumplimiento de su mandato y la preservación de la seguridad ciudadana. Se abordan elementos como el paso de la Policía Nacional al Ministerio de Guerra en 1953, la relación de la institución con la guerra contra las drogas y el conflicto armado, y el cambio social y operacional que se ha generado el contexto de negociación e implementación del Acuerdo de Paz, al cual el ordenamiento institucional actual no ha respondido de manera pertinente. También se referencian algunas experiencias internacionales para demostrar la importancia de tener una policía civil con unos roles y misiones claros. Para finalizar, se resumen los contenidos del proyecto y se presentan las circunstancias o eventos de conflicto de interés.

**2. Proyecto multipartidista “Los Jóvenes Tienen la Palabra”.**

*“(…) tomando en cuenta la diferente naturaleza jurídica de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares, esta Corporación ha señalado la imposibilidad de asimilar las dos instituciones en términos de estructura y de organización”<sup>3</sup>*

Así las cosas, la índole de cada institución conlleva una organización, estructura y uso de estrategias diferentes. La única excepción que la Corte Constitucional contempla para el desarrollo de actividades preventivas y no represivas es la función de policía judicial que cumple dicha institución<sup>4</sup>.

Entonces, el desarrollo y mando de la institución policial a cargo de un órgano de la administración nacional cuyo enfoque sea la justicia y el cumplimiento de los derechos, como lo es el Ministerio de Justicia y del Derecho, es una asignación concordante con la estipulación constitucional, pues se protege la naturaleza civil y la finalidad de la institución desde su estructura de mando.

Por otra parte, conviene señalar la competencia del legislador para definir la relación de la institución policial con la administración. El artículo 218 de la Carta establece en su inciso primero que “la ley organizará el cuerpo de la policía”, otorgando al órgano legislativo la facultad y el deber de regular lo concerniente a la organización de la institución policial y, en ese sentido, su vínculo con el ejecutivo.

La facultad del Congreso para modificar o determinar la adscripción o vinculación de entidades a la administración está estipulada en la normativa constitucional. El artículo 150, numeral 7, asigna al Congreso la función de “determinar la estructura de la administración nacional” por medio de la expedición de leyes. Este apartado ha sido explicado y priorizado por la Corte Constitucional en distintas ocasiones

*“Por tanto, la atribución de señalar la estructura de la administración nacional es privativa del legislador, y también lo es - por supuesto- la de establecer cómo está compuesto cada sector administrativo y la de indicar el grado de relación - vinculación o adscripción- existente entre cierta entidad o determinado organismo y el ministerio o departamento administrativo que encabeza el sector correspondiente.”<sup>5</sup>*

Esto implica la capacidad de determinar la entidad a la cual va a estar adscrita o vinculada la institución policial, es decir, el Congreso tiene la competencia para establecer el tipo de relación y el Ministerio o Departamento con el cual estará relacionado. Para llevar a cabo esta función, la Sentencia C-046 de 2004 estipula el concepto de afinidad como criterio bajo el cual el legislador debe determinar la asignación

<sup>3</sup> Corte Constitucional (2002). Sentencia C-421 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>4</sup> Corte Constitucional (1994). Sentencia C-024 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>5</sup> Corte Constitucional (2000). Sentencia C.1537 del 2000. M.P. José Gregorio Hernández.

Este Proyecto de Ley se presenta en el marco de la iniciativa “Los Jóvenes Tienen la Palabra”, la cual nació como la respuesta de congresistas jóvenes de distintos partidos al paro nacional vivido entre los meses de abril y junio de 2021 en el país. Entendiendo que hay diversas necesidades a las cuales debe responder el Estado en su conjunto, y especialmente el Congreso, por la deuda histórica que guarda con algunas poblaciones y sectores, este grupo se propuso escuchar a los jóvenes que se estaban movilizand o a lo largo y ancho del país.

Con el acompañamiento logístico de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), se visitaron las ciudades y municipios con los índices más altos de desempleo juvenil, entre las cuales se encuentran: Cali, Ibagué, Pereira, Valledupar, Riohacha, Buenaventura, Tumaco, Quibdó, Villavicencio, Florencia y Bogotá. Escuchar a jóvenes tan diversos permitió consolidar una agenda de reformas legislativas en la que los congresistas, dejando de lado sus diferencias, se pusieron de acuerdo priorizando temas como la educación, el empleo y el emprendimiento, la participación ciudadana, la educación sexual y reproductiva y la reforma a la Policía.

**3. Importancia y justificación del Proyecto de Ley.**

**3.1. Fundamentación constitucional y jurisprudencial.**

El artículo 216 de la Constitución Política establece que la Fuerza Pública está integrada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, esta última definida como “cuerpo armado permanente de naturaleza civil” de acuerdo con el artículo 218 de la Carta. La Corte Constitucional se ha encargado de desarrollar las diferencias entre las instituciones integrantes de la Fuerza Pública haciendo énfasis en la naturaleza civil de la Policía Nacional, destacando que esta característica supone la ausencia de disciplina castrense y la falta de técnicas militares en su formación<sup>1</sup>.

La diferencia entre las instituciones mencionadas tiene como fundamento la finalidad, las funciones y la relación de cada una de dichas entidades con los gobernados. El propósito de la Policía Nacional es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de derechos y libertades (artículo 218, CP), mientras que las Fuerzas Militares cumplen su rol en el marco de la defensa de la soberanía nacional (artículo 216, CP). Esto lleva al uso de distintas estrategias según la entidad y el contexto en el que desarrolle sus funciones; la Corte diferencia muy bien entre el poder militar y las necesidades de seguridad ciudadana:

*“La enorme capacidad destructiva del poder militar y su connotación invasiva o defensiva de territorios o instituciones, hace de este un poder inadecuado para el manejo de la seguridad cotidiana del ciudadano.”<sup>2</sup>*

Esto toda vez que las actividades de carácter militar se desarrollan en un contexto de guerra, enfrentamiento, conflicto armado, defensa de la soberanía u otras contrarias al marco civil en el que el cuerpo policial lleva a cabo sus tareas:

<sup>1</sup> Corte Constitucional (1994). Sentencia C-024 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>2</sup> Corte Constitucional (1994). Sentencia C-024 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

*“Dentro de la competencia del legislador de determinar la estructura de la administración, se encuentra la de adscribir una entidad nacional en un Ministerio con el que guarde afinidad, salvo que existiere disposición constitucional que indique a cuál debe adscribirse o vincularse.”<sup>6</sup>*

Esto es, el legislador tiene la competencia para determinar el Ministerio al cual deba adscribirse o vincularse una entidad según la afinidad de ambos organismos respecto a sus funciones, finalidades, principios, entre otros. Esta facultad es entendida como el resultado del principio de colaboración armónica en virtud del cual las ramas del poder público ejercen sus funciones de manera independiente, pero bajo un sistema de colaboración, pesos y contrapesos. Así lo dispone la misma corporación en la providencia citada al determinar que

*“(…) decisiones tanto de vincular o de adscribir una entidad a otra, es el resultado del debido entendimiento del artículo 113 de la Carta en lo que concierne a las funciones separadas de los órganos del Estado pero con la colaboración armónica, encaminada a lograr sus fines.”<sup>7</sup>*

Claro lo anterior, no queda duda frente a la atribución del legislador para establecer la relación entre una entidad pública y el Ministerio. La única limitación para hacer uso de dicha facultad es la norma constitucional, es decir, el Congreso puede definir la relación entre las entidades salvo que la Constitución indique el Ministerio o Departamento Administrativo al cual deba vincularse. Así las cosas, cabe aclarar que el artículo 218 de la Carta no estipula el sector de la administración con el cual deba relacionarse la institución policial, por el contrario, deja en manos del legislador la organización de dicha entidad y, por ende, su ubicación dentro de la administración nacional. Es bajo dicho entendido que la Ley 62 de 1993 adscribe a la Policía Nacional al Ministerio de Defensa, toda vez que es competente para ello, así como es competente para cambiar dicha disposición.

Vale la pena recordar que el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene entre sus funciones: coordinar las relaciones entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial, el Ministerio Público y los organismos de control para el desarrollo y consolidación de la política pública en materia de justicia y del derecho; formular, adoptar, promover y coordinar acciones de lucha contra las drogas ilícitas, lavado de activos, corrupción, crimen organizado, enriquecimiento ilícito, administración de bienes incautados y acciones de extinción de dominio; diseñar, hacer seguimiento y evaluar la política en materia criminal, carcelaria y penitenciaria, en la prevención del delito y las acciones contra la corrupción y la criminalidad organizada<sup>8</sup>. Entonces, por afinidad y cumplimiento del mandato constitucional, es coherente que la Policía Nacional esté adscrita a este ministerio, lo cual permitirá un cumplimiento más eficiente de sus funciones con una mejor articulación con la rama judicial.

<sup>6</sup> Corte Constitucional (2004). Sentencia C-046 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>7</sup> Corte Constitucional (2004). Sentencia C-046 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>8</sup> Decreto 1427 de 2017 [Ministerio de Justicia y del Derecho]. Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho. 29 de agosto de 2017.

En ese sentido, al no haber norma constitucional que estipule la adscripción de la institución policial a determinado órgano administrativo; al ser el Congreso quien debe regular la Policía Nacional (artículo 218 CP) y al poseer la facultad y la función de regular la administración nacional por medio de la ley (artículo 150, núm. 7 CP), este Proyecto de Ley cumple con los lineamientos constitucionales.

**4. Diagnóstico y consideraciones.**

**4.1. Evolución de la Policía Nacional y necesidad de un nuevo nicho para la seguridad ciudadana.**

**4.1.1. Paso de la Policía Nacional al Ministerio de Guerra.**

La Policía Nacional nace oficialmente en el marco de la Regeneración con el apoyo del comisario francés María Marcelino Gilibert mediante el Decreto 1000 del 5 de noviembre de 1891. El nuevo cuerpo de Policía pasó a depender del Ministerio de Gobierno. No obstante, para finales del siglo XIX, poco antes de la Guerra de los Mil Días, la condición de la Fuerza Pública era deplorable, por lo que en el desarrollo de la guerra, los civiles fueron los protagonistas<sup>9</sup>.

Posteriormente, durante el gobierno del General Rafael Reyes, mediante el Decreto 743 de 1904 la Policía fue adscrita al Ministerio de Guerra, para después ser regresada al Ministerio de Gobierno mediante el Decreto 635 de 1909 durante el gobierno de Ramón González Valencia. En los años siguientes se continuó buscando cierto fortalecimiento, por eso, la Ley 41 de 1915 definió que la Policía Nacional tenía por objeto primordial conservar la tranquilidad pública en la capital de la República y en cualquier punto donde deba ejercer sus funciones; proteger las personas y las propiedades y prestar el auxilio que reclamen, la ejecución de las leyes y las decisiones del poder judicial. Continuando ese proceso, durante la República Liberal, en 1937 mediante el Decreto 1277 se ordenó la creación de la Escuela de Cadetes “General Santander”, la cual sería inaugurada en agosto de 1938 por el presidente Alfonso López Pumarejo. En esa misma línea, el Decreto 446 de 1950 contempló la creación de la Escuela de Suboficiales Gonzalo Jiménez de Quesada con el propósito de formar los cuadros medios de la Policía Nacional.

Para el año 1953, en el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla, y producto de los hechos de violencia política que vivió el país desde la década de los años cuarenta, los cuerpos de policía, que para ese entonces eran municipales y estaban adscritos al Ministerio de Gobierno, estaban altamente politizados. Para corregir esta situación, mediante el Decreto 1814 de 1953, el Gobierno adoptó la decisión de “militarizar” los cuadros de mando y las escuelas de formación de la institución reemplazando Oficiales de Policía por Oficiales del Ejército, darle

<sup>9</sup> Atehortúa, A (2018). Las fuerzas militares en Colombia: de sus orígenes al Frente Nacional. Revista Historia y Espacio, N° 17.

carácter de cuerpo nacional, pasarla a depender del Ministerio de Guerra y dejarla adscrita al Comando General de las Fuerzas Armadas<sup>10</sup>.

En 1960, mediante el Decreto 1705 se reorganiza el Ministerio de Guerra, separando la Policía de las Fuerzas Armadas, dejándola bajo la dependencia directa del ministro, un general activo del Ejército. El primer ministro civil llegaría hacia 1991 con la transformación generada en el marco de la Constitución.

**4.1.2. La Policía Nacional y la guerra contra las drogas.**

Tras la declaración de la guerra contra las drogas por parte de Richard Nixon en 1991 y la consolidación de Colombia como el principal exportador de cocaína a los Estados Unidos, la historia del país cambiaría para siempre. Por el beneficio económico y ventajas comparativas, Colombia pasó rápidamente de la bonanza marimbera de los años 70 a tener carteles de narcotráfico muy poderosos, que generaron un crecimiento acelerado de la violencia y que después emprendieron una guerra directa contra el Estado<sup>11</sup>. Respondiendo a ese contexto, cuando la producción y exportación de cocaína tomaba fuerza en el país, en abril de 1981, mediante la Resolución 2742 se creó el Servicio Especializado de Antinarcóticos, que con el Decreto 423 y la Resolución 1050 de 1987 se fusionaría con el Servicio Aéreo de la Policía, creando la Dirección de Antinarcóticos (DIRAN), con tres objetivos puntuales: prevención del uso y abuso de drogas, erradicación de cultivos ilícitos de coca y amapola e interdicción

La Policía Nacional ha jugado entonces un papel fundamental en la llamada guerra contra las drogas, ha sido protagonista de la desarticulación de diversos carteles y grupos delincuenciales, ha sido operadora de los programas de erradicación y aspersión de cultivos de coca y también ha sido objeto de la violencia con estrategias criminales como el denominado “plan pistola” de los años 80. Todo esto ha llevado a la consolidación de roles y misiones que no le corresponden a una Policía, así como a una forma violenta de relacionarse con grupos específicos de la población, como lo pueden ser los jóvenes de barrios marginales, quienes han sido perseguidos por décadas por haber nacido en un entorno violento y con presencia de redes de microtráfico. La guerra contra las drogas ha dificultado así las relaciones de la ciudadanía con la Policía.

Por último, el prohibicionismo y su estructura de incentivos han generado corrupción por parte de algunos policías que han desarrollado o han permitido desarrollar actividades delictivas relacionadas con el narcotráfico. Justamente, el proceso de reforma de 2003 denominado “Misión Especial para la Policía”, fue causado por la apropiación por parte de miembros de la institución de más de dos toneladas de cocaína que habían sido originalmente

<sup>10</sup> Casas, P (2005). Reformas y contrarreformas en la Policía colombiana. Estados Unidos: Georgetown University.

<sup>11</sup> Gaviria, A (2016). Colombia y la guerra contra las drogas. En: Alguien tiene que llevar la contraria. Colombia: Editorial Planeta.

incautadas a los narcotraficantes y el manejo poco transparente que se le dio a esta situación por parte del mando y directivas de la Policía<sup>12</sup>.

**4.1.3. Conflicto armado y militarización de la Policía Nacional.**

El principio de los años 90 estuvo marcado por la discusión de reformar la Policía, por un lado, la Constitución de 1991 la definió como un cuerpo armado de naturaleza civil, pero la Ley 63 de 1992 mantuvo a la Policía en la línea de mando del ministro de Defensa; y por otro lado, la institución presentaba un cuadro dramático de fraccionamientos internos, falta de unidad institucional y casos de corrupción, lo cual detonó en 1993 con un caso de brutalidad policial en el que una niña de tres años fue asesinada dentro de una estación de policía en Bogotá, llevando así a un intento de reforma policial.

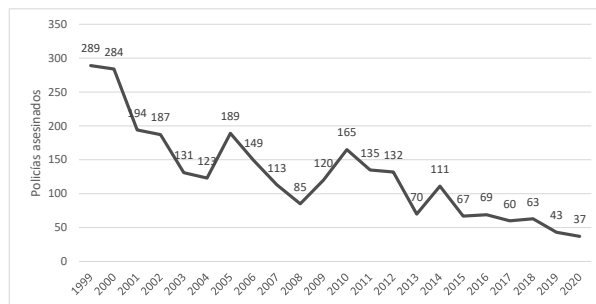
No obstante, la intensidad del conflicto armado impidió las reformas tendientes a fortalecer la civilidad de la Policía colombiana. Por ejemplo, entre 1965 y 2013 se presentaron un total de 1.755 incursiones guerrilleras, de las cuales, 1.146 correspondieron a ataques a puestos de Policía, recordándose especialmente la toma de Mitú el 1 de noviembre de 1998, en la que murieron 12 policías y 62 más fueron secuestrados<sup>13</sup>. Adicionalmente, de acuerdo con la Policía y la Fiscalía, entre 1990 y 2020 ocurrieron 118 casos de desaparición forzada de integrantes de la Policía, pero solo 46 se encuentran en el Registro Único de Víctimas (RUV), mientras que otros 15 no están documentados y se espera por otros 57 que no han sido declarados ante el Ministerio Público<sup>14</sup>. El conflicto armado y el uso que se le ha dado a la Policía en el marco del mismo ha sido motor de victimización para los miembros de la institución. Justo el periodo entre 1999 y 2002 es en el que se registran más miembros de la Policía Nacional asesinados en el ejercicio de sus funciones<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Casas, P (2005). Reformas y contrarreformas en la Policía colombiana. Estados Unidos: Georgetown University.

<sup>13</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica (2016). Tomas y ataques guerrilleros (1965 - 2013). CNMH – IEPRI. Bogotá.

<sup>14</sup> Comisión de la Verdad (2020). Décadas de ausencia: los relatos de desaparición forzada en la Policía Nacional. Bogotá.

<sup>15</sup> Ministerio de Defensa Nacional (2021). Avance de la Política de Defensa y Seguridad. Bogotá.



Es por elementos como los anteriores que la Policía tuvo que ser fortalecida en términos operativos y tácticos para enfrentar una guerra irregular contra las guerrillas y en algunos casos otras amenazas como el paramilitarismo. Esta militarización ha llevado a que la Policía tenga unidades muy especiales con sofisticados procedimientos y armamentos, como los Comandos Jungla o GOES y el Comando de Operaciones Especiales y Antiterrorismo (COPES).

**4.1.4. Acuerdo de paz, cambios en la sociedad y la Policía Nacional.**

El Acuerdo de Paz impuso retos gigantes para el país. Con él, el actor armado ilegal más importante se estaba desmovilizando, dejando territorios que debían ser copados por el Estado. También, de una u otra forma, se generó un cambio en la cultura política, con nuevas generaciones mucho más activas y con la apertura de canales democráticos para las expresiones sociales de insatisfacción. Sin embargo, la Policía no ha respondido de buena forma a este cambio de contexto, siendo una de las principales razones, el déficit de liderazgo civil desde el Ministerio de Defensa Nacional y la comprensión de los fenómenos que implica hacer parte de esta cartera.

Desde 2016 se ha presentado un cambio muy importante en los fenómenos de seguridad; ya no existe un grupo que pueda poner en cuestión la existencia del Estado, pero si nacieron varios que, mayoritariamente asociados con el narcotráfico, la minería ilegal y el acaparamiento de tierras, lograron consolidar sus redes de gobernanza criminal, extendiéndolas a las ciudades más grandes. Ahora los problemas no son de seguridad nacional, son de seguridad ciudadana. Recientemente Datexco “Pulso País”, registró que el 84% de los ciudadanos consideran que el país va mal, un 72% opinaron que la seguridad sigue empeorando y la desaprobación de la Policía llegó al 64%.

Proyectos como el de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP) se desarrollaron por debajo de su potencial, la Policía no se apropió de la seguridad rural pero



si de la erradicación forzada, generando mayores tensiones con las comunidades, y el modelo de seguridad ciudadana mantiene alejados a los policías de la ciudadanía

No se puede olvidar que la existencia de actores armados como las antiguas FARC-EP, el ELN y otras organizaciones desnaturalizó la civilidad de la Policía colombiana, dándole actitudes y la organización castrense propias de entidades militares. Esto ha tenido efectos al interior de la doctrina y la cultura policial, ya que se adoptó la idea del enemigo interno, dificultando así la respuesta a fenómenos complejos que no responden a la lógica subversiva del siglo XX.

En Colombia la protesta social ha sido estigmatizada por décadas, siendo deslegitimada al ser asociada con movimientos subversivos. El Acuerdo de Paz abrió la puerta a un cambio y a que la ciudadanía saliera a manifestarse masivamente. En la mayoría de los casos la Policía ha respondido de buena manera, protegiendo la protesta pacífica y garantizando los derechos de quienes no se movilizan. Sin embargo, desde 2019 y, en parte, ante marcados hechos de brutalidad policial, en algunos casos la protesta se ha tomado violenta, así como la respuesta institucional. En el marco de las protestas de noviembre de 2019 murieron al menos 3 personas<sup>16</sup>; en las de octubre de 2020 murieron al menos 10 personas, entre ellas Javier Ordoñez a manos de la Policía<sup>17</sup>; en el paro nacional de 2021 al menos 42 personas perdieron la vida, entre ellas 2 policías<sup>18</sup>. Esto, claramente es un síntoma de que algo viene funcionando mal.

Como respuesta a estos hechos, organizaciones internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>19</sup> y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>20</sup> le han recomendado al Estado colombiano sacar a la Policía del Ministerio de Defensa Nacional.

**4.2. Experiencias internacionales.**

En la siguiente tabla se resume la adscripción de las policías de la región y de otros países de la Unión Europea, donde se puede evidenciar que en América Latina, la Policía Nacional de

<sup>16</sup> <https://www.rcnradio.com/colombia/los-numeros-de-las-protestas-tres-muertos-120-lesionados-y-98-detenido>  
<sup>17</sup> <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54106609>  
<sup>18</sup> <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/05/11/defensoria-del-pueblo-repoto-42-muertes-en-medio-del-paro-nacional/>  
<sup>19</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Junio de 2021). Observaciones y recomendaciones Visita de trabajo a Colombia. Disponible en: [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita\\_CIDH\\_Colombia\\_SPA.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf)  
<sup>20</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Febrero de 2020). Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Disponible en: <https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe-anual-2019-ES-2.pdf>

Colombia es una de las únicas que se mantiene en el Ministerio de Defensa o alguno que implique la militarización de las fuerzas de policía:

Región	País	Nombre de la Policía	Dependencia política
América Latina	Argentina	Policía Federal Argentina (PFA)	Ministerio de Seguridad
		Policía Aeronáutica	
		Gendarmería Nacional	
		Policías Provinciales	
América Latina	Bolivia	Policía Nacional	Ministerio de Gobierno
América Latina	Brasil	Policía Federal	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
		Policía Ferroviaria Federal	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
		Policía Militar	Gobernadores
América Latina	Chile	Policía Civil	Delegación
		Carabineros	Ministerio del Interior y Seguridad Pública
		Policía de Investigaciones	
América Latina	Colombia	Gendarmería Nacional	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
		Policía Nacional	Ministerio de Defensa
América Latina	Costa Rica	La Policía de Migración y Extranjería	Ministerio de Gobernación y Policía
		Policía Penitenciaria	Ministerio de Justicia y Paz
		Policía de Tránsito	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
		Policía de Control Fiscal	Ministerio de Hacienda
América Latina	Cuba	Policía Nacional Revolucionaria	Ministerio del Interior
América Latina	Ecuador	Policía Nacional de Ecuador	Ministerio del Interior
América Latina	El Salvador	Policía Nacional Civil de El Salvador	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
América Latina	Guatemala	Policía Nacional Civil	Ministerio de Gobernación
América Latina	Honduras	Policía Nacional de Honduras	Secretaría de Seguridad
		Policía Militar del Orden Público	Fuerzas Armadas de Honduras

América Latina	México	Policía Federal Ministerial	Procuraduría General de la República
		Policía Estatales	Depende directamente del gobierno de cada Estado
		Policías Municipales	Secretarías o dirección de seguridad pública municipal
América Latina	Nicaragua	Policía Nacional de Nicaragua	Ministerio de Gobernación
América Latina	Panamá	Policía Nacional	Ministerio de Seguridad Pública
América Latina	Paraguay	Policía Nacional	Ministerio del Interior
América Latina	Perú	Policía Nacional de Perú	Ministerio del Interior
América Latina	República Dominicana	Policía Nacional	Ministerio del Interior y Policía
América Latina	Uruguay	Policía Nacional de Uruguay	Ministerio del Interior
América Latina	Venezuela	Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz
		Policía Nacional	Ministerio del Interior
Unión Europea	Francia	Gendarmería Nacional	Ministerio del Interior Y Ministerio de Defensa
		Policía de Estado	Ministerio del Interior
Unión Europea	Italia	Guardia de Finanzas	Ministerio de economía y finanzas
		Policía Gran Ducal	Ministerio del Interior
Unión Europea	Malta	Policía de Malta	Ministerio del Interior
Unión Europea	España	Guardia Civil	Ministerio del Interior Y Ministerio de Defensa
		Cuerpo Nacional de Policía	Ministerio del Interior
Unión Europea	Austria	Policía Federal	Ministerio del Interior

**5. Contenidos del proyecto.**

En concordancia con lo expuesto previamente, este Proyecto de Ley traslada el ejercicio del conducto de la autoridad administrativa del Presidente de la República como jefe superior de la Policía Nacional del Ministro de Defensa Nacional al Ministro de Justicia y del Derecho. Los programas de bienestar social relacionados con asignación de retiro, salud, educación, vivienda propia y fiscal y readaptación laboral y asistencia económica para las personas en

condición de discapacidad física y mental, también estarán a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, cartera que mantendrá los beneficios de los regímenes especiales y tendrá un plazo de seis (6) meses para reglamentar el proceso de transición.

**6. Circunstancias o eventos del conflicto de interés.**

El presente Proyecto de Ley no configura situaciones que signifiquen un beneficio particular, actual y directo a favor de los Congresistas. Los beneficios que supone el presente proyecto de ley tienen un carácter general y no individual. Por esta razón, no se evidencian razones por las cuales un Congresista deba declararse impedido para la discusión y votación del presente Proyecto de Ley.

**PROYECTO DE LEY N° 228 DE 2021 CÁMARA**

**"Por medio de la cual se modifica la Ley 62 de 1993 y se dictan otras disposiciones"**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

**Artículo 1.** La presente Ley tiene por objeto trasladar la Policía Nacional del Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio de Justicia y del Derecho con el fin de garantizar su naturaleza civil y consolidar y mantener la seguridad y las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, además de asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

**Artículo 2.** Modifíquese el artículo 9o de la Ley 62 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 9o. DEL PRESIDENTE.** El Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, es el jefe superior de la Policía Nacional, atribución que podrá ejercer por conducto de las siguientes instancias:

- a. El Ministro de Justicia y del Derecho
- b. El Director General de la Policía

**Artículo 3.** Modifíquese el artículo 10 de la Ley 62 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 10. DEL MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO.** Para los efectos de dirección y mando, la Policía Nacional depende del Ministro de Justicia y del Derecho.

**Artículo 4.** Modifíquese el artículo 33 de la Ley 62 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 33. SEGURIDAD SOCIAL.** La seguridad social y el bienestar de la Policía Nacional estarán a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, el cual se encargará de desarrollar los siguientes programas:


- a. Salud
- b. Educación
- c. Recreación
- d. Vivienda propia y vivienda fiscal
- e. Readaptación laboral y asistencia económica para las personas en condición de discapacidad física y mental.

**Artículo 5.** Para todos los efectos asignación de retiro, salud, educación, recreación, vivienda propia y vivienda fiscal, y readaptación laboral y asistencia económica para las personas en condición de discapacidad física y mental de la Policía Nacional, se entenderá que cuando la normatividad vigente se refiera al Ministerio de Defensa, dichas responsabilidades pasarán a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Los regímenes especiales seguirán aplicándose, ahora en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho.

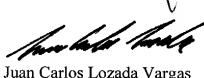
**Artículo 6.** Una vez entrada en vigencia esta ley, el Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para reglamentar el proceso de transición y otras disposiciones que lo requieran.

**Artículo 7.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

  
Juanita Goebertus Estrada  
Representante a la Cámara

  
Adriana Magali Maiz  
Representante a la Cámara

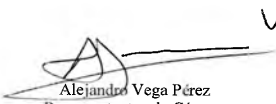
  
Gabriel Santos García  
Representante a la Cámara

  
Juan Carlos Lozada Vargas  
Representante a la Cámara


  
Catalina Ortiz Lalinde  
Representante a la Cámara

José Daniel López  
Representante a la Cámara

Carlos Adolfo Ardila  
Representante a la Cámara


  
Alejandro Vega Pérez  
Representante a la Cámara

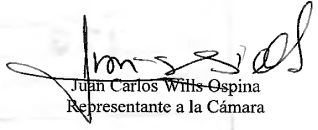
Juan Fernando Reyes Kuri  
Representante a la Cámara

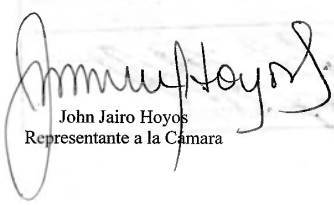
  
Mauricio Toro Orjuela  
Representante a la Cámara

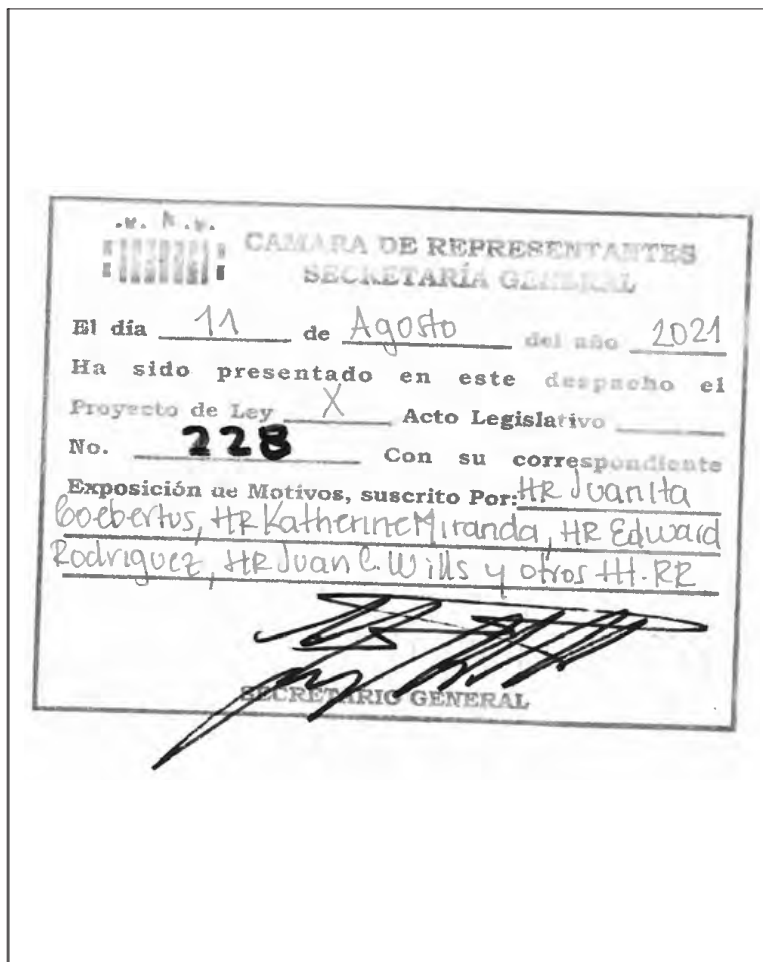
Ángela Sánchez  
Representante a la Cámara

Katherine Miranda Peña  
Representante a la Cámara

  
Edward Rodríguez Rodríguez  
Representante a la Cámara

  
Juan Carlos Witts Ospina  
Representante a la Cámara

  
John Jairo Hoyos  
Representante a la Cámara



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 229 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se promueve y fortalece la educación para la sexualidad a través de la formación, conocimiento y ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY N° 229 DE 2021 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio de la cual se promueve y fortalece la educación para la sexualidad a través de la formación, conocimiento y ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos y se dictan otras disposiciones.”</i></p> <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>I. Proyecto multipartidista “Los Jóvenes Tienen la Palabra”:</b></p> <p>Este Proyecto de Ley se presenta en el marco de la iniciativa “Los Jóvenes Tienen la Palabra”, la cual nació como la respuesta de congresistas jóvenes de distintos partidos al paro nacional vivido entre los meses de abril y junio de 2021 en el país. Entendiendo que hay diversas necesidades a las cuales debe responder el Estado en su conjunto, y especialmente el Congreso por la deuda histórica que guarda con algunas poblaciones y sectores, este grupo se propuso escuchar a los jóvenes que se estaban movilizandando a lo largo y ancho del país.</p> <p>Con el acompañamiento logístico de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), se visitaron las ciudades y municipios con los índices más altos de desempleo juvenil, entre las cuales se encuentran: Cali, Ibagué, Pereira, Valledupar, Riohacha, Buenaventura, Tumaco, Quibdó, Villavicencio, Florencia y Bogotá. Escuchar a jóvenes tan diversos permitió consolidar una agenda de reformas legislativas en la que los congresistas, dejando de lado sus diferencias, se pusieron de acuerdo priorizando temas como la educación, el empleo y el emprendimiento, la participación ciudadana, la educación sexual y reproductiva y la reforma a la Policía.</p> <p><b>II. Objeto del Proyecto:</b></p> <p>La presente iniciativa legislativa tiene como propósito fundamental solucionar algunos de los diversos conflictos sociales derivados de la deficiente educación sexual y reproductiva en el país, la cual, y como se encuentra actualmente, no solo no cuenta con una frecuencia en su impartición (existiendo establecimientos educativos, especialmente públicos, en los que ni siquiera se ha implementado), sino que tampoco responde a las necesidades y derechos de niñas, niños y jóvenes, lo cual los expone a serios riesgos para su salud y su vida.</p> <p>Así las cosas, la presente iniciativa tiene como objeto promover y fortalecer la educación para la sexualidad, a través de la formación, el conocimiento y el ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos, mediante su inclusión transversal en todos los establecimientos educativos públicos y privados del país y a través de su promoción en la formación de futuros docentes en las Facultades de Educación.</p> <p><b>III. Causas y efectos de la falta de conocimiento y de la falta de acceso a una educación sexual integral:</b></p>	<p>A pesar de que la educación sexual en el país es obligatoria en todos los niveles educativos de los establecimientos oficiales o privados del país que ofrezcan educación formal (artículo 14, Ley 115 de 1994), en los encuentros realizados en el marco de la iniciativa “Los Jóvenes Tienen la Palabra”, y en especial en las ciudades visitadas de la Región del Pacífico y en Riohacha y en Valledupar, se puso de presente las diversas problemáticas, en particular de la juventud, suscitadas a raíz de una todavía deficiente educación sexual y reproductiva, la cual tiende a empeorar su calidad y su posibilidad de acceso cuando existen condiciones de vida precarias y baja capacidad adquisitiva. En ese sentido, como lo señaló la CEPAL (2015), la pobreza es un factor determinante en la baja calidad y en el deficiente acceso a la educación sexual integral<sup>1</sup>:</p> <p><i>Las desigualdades estructurales de la sociedad determinan una distribución desbalanceada de los recursos, que por un lado se puede expresar como un desigual acceso a la educación sexual, a los recursos para protegerse de los efectos no deseados de la actividad sexual misma (falta de conocimiento y falta de acceso), y por otro lado por falta de oportunidades —educacionales y laborales—, y la maternidad como fuente de afirmación social e individual ante la ausencia de proyectos, compromisos y quehaceres alternativos.</i></p> <p>En relación con los efectos de una carente educación sexual y reproductiva, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2010) en sus orientaciones técnicas internacionales sobre educación en sexualidad, señaló que una precaria educación sexual en niñas, niños y jóvenes origina diversos efectos que van más allá del embarazo adolescente no deseado y del contagio de infecciones de transmisión sexual, como prejuicios irreversibles a los límites personales y tabúes y creencias erróneas en torno al género y la sexualidad, que perjudican el desarrollo de una vida sexual satisfactoria y segura<sup>2</sup>:</p> <p><i>Muy pocas personas jóvenes reciben una preparación adecuada para su vida sexual, haciéndolos potencialmente vulnerables ante la coerción, el abuso y la explotación sexual, el embarazo no planificado y las infecciones de transmisión sexual (ITS), incluyendo el VIH (...) son muchas las personas jóvenes que llegan a la adultez con mensajes contradictorios y confusos sobre el género y la sexualidad. Esto se ve exacerbado por sentimientos de vergüenza y actitudes de silencio y desaprobación por parte de personas adultas (padres, madres y docentes) ante la posibilidad de abrir una discusión sobre temas sexuales.</i></p> <p>Asimismo, de los efectos sustancialmente perjudiciales derivados de la falta de conocimiento y de la falta de acceso a una educación sexual integral, emanan considerables dificultades sociales y un gran impacto tanto para el proyecto de vida, como</p> <p><small><sup>1</sup> Estefenn, Ember. (2016). <i>Para enseñar educación para la sexualidad hay que estar a la altura de los niños, formulación de competencias y habilidades para la sexualidad en niños, niñas y adolescentes de 6 a 9, 10 a 14 y 15 a 18 años</i>, Bogotá, Colombia. Obtenido de: <a href="https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/13620/u728742.pdf?sequence=1&amp;isAllowed=y#:~:text=Seg%C3%BA%20la%20UNESCO%20(2014)%3B,que%20cse%20encuentra%20la%20persona">https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/13620/u728742.pdf?sequence=1&amp;isAllowed=y#:~:text=Seg%C3%BA%20la%20UNESCO%20(2014)%3B,que%20cse%20encuentra%20la%20persona</a></small></p> <p><small><sup>2</sup> Ibid.</small></p>
---	--



para el plano biológico, psicológico y emocional de las y los adolescentes y de su círculo familiar y social.

En ese sentido, y de manera específica, el embarazo no deseado en la adolescencia, *tiene como primera consecuencia la deserción escolar de la joven embarazada, que ocasiona la interrupción del proceso de acumulación de capital humano de la adolescente o la niña, impidiéndole obtener una buena retribución salarial en el futuro*<sup>3</sup>, además de riesgos en el plano biológico y obstétrico tanto para la madre como para el *nasciturus*, así como también la necesidad de reconfigurar los proyectos de vida, entre otras<sup>4</sup>: (...) *lo que es un proceso natural y gozoso cuando es elegido, deseado y realizado de manera voluntaria, se convierte en una carga y muchas veces en un estigma para las niñas cuyas maternidades han sido forzadas*<sup>5</sup>.

**IV. Contexto nacional de la educación sexual y reproductiva:**

Colombia ha adoptado e incorporado al bloque de constitucionalidad la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en donde el país asumió retos importantes con metas medibles para erradicar la pobreza extrema y el hambre, enfrentar la falta de educación, promover la igualdad de género, mejorar la salud materna (estas dos últimas relacionadas con la promoción al acceso universal a métodos anticonceptivos y a la reducción del embarazo no deseado en adolescentes), combatir las enfermedades, entre otros<sup>6</sup>. Asimismo, ha establecido programas importantes, en materia de educación para la sexualidad, reconocidos por su sólido y estructurado contenido, tanto a nivel nacional como internacional, como el Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía del Ministerio de Educación de Colombia (PESCC), en donde se propone unos hilos conductores para cada una de las funciones de la sexualidad (afectiva, comunicativa-relacional, reproductiva y erótica) y para cada uno de los componentes de la sexualidad (identidad de género, comportamientos culturales de género y orientación sexual), los cuales deben ser impartidos y desarrollados durante todo el ciclo educativo, de manera transversal a todas las áreas de conocimiento. De igual manera, el país cuenta con diferente normatividad relacionada con la educación sexual, como el Decreto Nacional 080 de 1974, la Resolución 3353 de 1993, la Ley 115/1994 (Ley General de Educación), la Ley 1146 de 2007 (Por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente), la Ley 1620 de 2013 (Ley de Convivencia Escolar), mencionando algunas.

<sup>3</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (s.f.).

<sup>4</sup> Estefenn, Ember. (2016). *Para enseñar educación para la sexualidad hay que estar a la altura de los niños, formulación de competencias y habilidades para la sexualidad en niños, niñas y adolescentes de 6 a 9, 10 a 14 y 15 a 18 años*. Bogotá, Colombia. Obtenido de: [https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/13620/u728742.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Seg%C3%BAAn%20la%20UNESCO%20\(2014\)%3B,que%20se%20encuentra%20la%20persona%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%20para%20la%20Defensa%20de%20los%20Derechos%20de%20la%20Mujer%20CLADEM.](https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/13620/u728742.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Seg%C3%BAAn%20la%20UNESCO%20(2014)%3B,que%20se%20encuentra%20la%20persona%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%20para%20la%20Defensa%20de%20los%20Derechos%20de%20la%20Mujer%20CLADEM.)

<sup>5</sup> Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – CLADEM. (2016). *Niñas madres. Balance Regional embarazo y maternidad infantil forzados en América Latina y el Caribe*. Obtenido de: <http://www.cladem.org/pdf/nin%CC%83as-madres-balance-regional>

<sup>6</sup> Organización de las Naciones (2015). *“Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015”*. Obtenido de: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015.html>

por cada 100.000 nacidos vivos<sup>11</sup>. Pero fue 5.48 veces más alta en departamentos como Chocó, Vichada, La Guajira, Córdoba, Guainía, Vaupés y Putumayo<sup>12</sup>.

Según el DANE, para el año 2018, 521 mujeres perdieron la vida por causas asociadas al embarazo o al parto, las cuales en su mayoría pudieron haber sido evitables<sup>13</sup>. El 15% de ellas, estaban en la edad entre los 15 y 19 años<sup>14</sup>.

La Encuesta Nacional de Demografía y Salud del año 2015, evidenció cómo la educación de la madre juega un papel fundamental en el contexto del embarazo adolescente no deseado y en la salud materna, como en la de sus hijas o hijos<sup>15</sup>. En ese sentido, cuando la madre no ha tenido acceso a niveles más altos de educación formal, la tasa de mortalidad infantil puede ascender a 51 muertes por cada 1.000 nacidos vivos<sup>16</sup>. Sumado a lo anterior, el mayor porcentaje de adolescentes madres o embarazadas, es decir, el 41.8% de ellas, se encuentra entre las jóvenes con el menor nivel educativo (primaria), mientras que el menor porcentaje (4.7%), está en las adolescentes del quintil más alto de riqueza<sup>17</sup>.

A efectos de reducir el embarazo no deseado en niñas y adolescentes, la Alianza por la Niñez Colombiana analizó los estudios de Profamilia y la Fundación Plan, de los cuales extrajo los siguientes hallazgos, siendo estos determinantes para la prevención de embarazos no deseados en edades tempranas<sup>18</sup>:

*“(…) acceder oportunamente a la información sobre anticoncepción, garantizar la permanencia de los adolescentes en la escuela y entender que la salud sexual debe ser un tema prioritario para las personas independientemente de su sexo, género u orientación sexual, se convierten en factores protectores del embarazo adolescente. Adicionalmente, esta investigación encontró que considerar que a las personas solo se les debe empezar a hablar de anticoncepción cuando comienzan a tener relaciones sexuales, aumenta las posibilidades de que se produzcan embarazos en edades tempranas”.*

Ahora bien, y a efectos de coadyuvar a resolver las problemáticas anteriormente mencionadas, es que se presente esta iniciativa legislativa, con el objetivo principal de lograr la implementación en los establecimientos educativos del país de una educación para la sexualidad más adecuada, eficaz, incluyente, versátil, frecuente y de calidad, que no solo se imparta de manera transversal a todas las áreas de conocimiento (como se encuentra actualmente en la Ley 115 de 1994), sino que además pueda incluirse como un componente curricular de un área obligatoria, con un mínimo de horas, a efectos de

<sup>11</sup> Ibid.  
<sup>12</sup> Ibid.  
<sup>13</sup> Ibid.  
<sup>14</sup> Ibid.  
<sup>15</sup> Ibid.  
<sup>16</sup> Ibid.  
<sup>17</sup> Ibid.  
<sup>18</sup> Ibid.

No obstante, los efectos negativos de una precaria y poco implementada educación sexual y reproductiva en el país se mantienen presentes sin reducciones significativas, los cuales se evidencian en las altas tasas de embarazos no planificados en niñas y adolescentes, en la inequidad de género, en la falta de conocimiento de los niños, niñas y jóvenes de sí mismos (así como de los límites propios y los de la (s) otra (s) o lo (s) otro (s)), en el precario desarrollo de la autoestima, en la falta de herramientas para construir la identidad sexual y de género, de una manera libre, pero orientada, y en la falta de respeto mutuo.

En ese orden de ideas, y en relación con el embarazo adolescente, según el DANE, en el 2019 se registraron 117.633 nacimientos de madres entre 15 y 19 años, cifra que, si bien representa una disminución del 4,5% frente a las cifras del 2018, sigue siendo alarmante<sup>7</sup>. A este número de partos registrados en el 2019, se suman 4.758 adicionales que se dieron entre niñas de 10 a 14 años, quienes, de acuerdo con la ley, fueron víctimas de abuso sexual<sup>8</sup>.

Con respecto al primer trimestre del año 2020, según el DANE, a pesar de que los nacimientos se redujeron en el grupo de mujeres de entre los 15 y 19 años en un 5,7% con respecto al año inmediatamente anterior, pasando de 27.358 casos en el primer trimestre de 2019 a 25.801 en el mismo periodo de 2020, y a pesar de que también se redujo el número de nacimientos del grupo poblacional de las niñas de entre los 10 y 14 años en un 12,3% en comparación con el primer trimestre del 2019<sup>9</sup>, las cifras siguen siendo considerablemente altas, lo cual demuestra que aún persisten serias inequidades, una deficiente educación sexual y reproductiva, violencias sexuales y de género, así como la falta de acceso a mecanismos de protección y prevención de efectos no deseados de la actividad sexual.

Asimismo, de acuerdo con el DANE, en el 2018, entre las mujeres de 15 a 19 años, que ya eran madres, en el 63,6% de los casos la edad del padre era superior entre 2 a 10 años en relación con la edad de ellas y en el 10% el padre era mayor que la mujer por más de 10 años<sup>10</sup>.

Por otro lado, según el Análisis de Situación de Salud (ASIS) – Colombia (2019), entre 2005 y 2017 la mortalidad materna en Colombia pasó de 70.1 a 51.01 muertes maternas

<sup>7</sup> Alianza por la Niñez Colombiana. (2020). *EL EMBARAZO ADOLESCENTE, UN ‘RETRASO’ EN LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD COLOMBIANA*. Obtenido de: [https://www.alianzaporlaninez.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Reportaje\\_EA\\_220920-Embarazo-adolescente-1.pdf](https://www.alianzaporlaninez.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Reportaje_EA_220920-Embarazo-adolescente-1.pdf)

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Consultor Salud. (2020). *Embarazos en adolescentes disminuyen en Colombia*. Obtenido de: <https://consultorsalud.com/embarazos-en-adolescentes-disminuyen-en-colombia/#:~:text=Cifras%20de%20embarazos%20seg%C3%BAAn%20el%20Dane&text=El%20n%C3%BAmero%20de%20nacimientos%20cuya,el%20mismo%20periodo%20de%202020.>

<sup>10</sup> Alianza por la Niñez Colombiana. (2020). *EL EMBARAZO ADOLESCENTE, UN ‘RETRASO’ EN LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD COLOMBIANA*. Obtenido de: [https://www.alianzaporlaninez.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Reportaje\\_EA\\_220920-Embarazo-adolescente-1.pdf](https://www.alianzaporlaninez.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Reportaje_EA_220920-Embarazo-adolescente-1.pdf)

conseguir y asegurar que todos los establecimientos educativos públicos y privados del país, que ofrecen educación formal en todos sus niveles, impartan, como eje fundamental de una asignatura obligatoria, la Educación para la Sexualidad, con ciertos propósitos fundamentales.

Para el presente proyecto, y luego del análisis de diferentes investigaciones sobre la Educación para la Sexualidad con maestros especializados y equipo interdisciplinario en el tema, se estableció adecuado y necesario proponer su inclusión dentro del componente curricular del área de educación ética y en valores humanos, en los niveles de educación básica y media, y como eje transversal de todos los niveles de educación; así como también su fortalecimiento y promoción en las Facultades de Educación del país.

No obstante, antes de entrar a explicar la inclusión de la Educación para la Sexualidad en el componente curricular del área de educación ética y en valores humanos y el articulado en general del presente proyecto, es necesario dedicar un capítulo especial a los encuentros realizados, especialmente en las ciudades de la Región del Pacífico, en Riohacha y en Valledupar, en el marco de la iniciativa “Los Jóvenes Tienen la Palabra”. Dichas ciudades fueron escogidas para este capítulo; ya que, en estas fue en donde más se expusieron las problemáticas derivadas de una deficiente educación sexual y reproductiva.

**V. Capítulo especial de “Los Jóvenes Tienen la Palabra”, en las ciudades de la Región del Pacífico, Riohacha y Valledupar.**

**Riohacha:**

En la visita realizada en Riohacha, se hizo referencia a la predominante cultura machista de la Guajira, en donde las mujeres son trofeos de guerra y en donde solo tienen un pequeño ámbito de enunciación y de reconocimiento en la vida doméstica y privada, reflejándose lo anterior en las elevadas tasas de agresiones sexuales y de homicidios contra las mujeres, la falta de oportunidades laborales por el hecho de ser mujer, las maternidades forzadas, entre otras. Asimismo, se hizo una amplia referencia a que junto con las mujeres la comunidad LGTBIQ+ es severamente violentada.

**Valledupar:**

Al igual que en la visita realizada en Quibdó, varios de los jóvenes se refirieron a la deficiente y casi nula educación sexual en el Departamento del César y a las altas tasas de derivan de la precaria educación sexual y reproductiva. De igual manera, hablaron sobre la todavía acentuada cultura machista y su relación con las múltiples violencias sexuales y de género, siendo las mujeres las principalmente violentadas.

**Tumaco:**

En Tumaco, diferentes jóvenes se refirieron al alto índice de enfermedades y de infecciones de transmisión sexual debido a la pésima educación sexual ofertada en los establecimientos educativos de Tumaco. Asimismo, hablaron sobre el deficiente sistema

<p>de salud, lo cual hace que algunas de estas enfermedades y/o infecciones no tengan los tratamientos adecuados en Tumaco y deban ser tratadas en otras partes de la región o fuera de esta.</p> <p><b>Quibdó:</b></p> <p>En Quibdó, varios de los jóvenes se refirieron a la deficiente y casi nula educación sexual y reproductiva en el Departamento del Chocó, lo cual no solo conlleva a las altas tasas de embarazos no deseados en edades tempranas, sino también a los altos índices de enfermedades venéreas (siendo el Chocó uno de los departamentos a nivel nacional con las mayores tasas de enfermedades de transmisión sexual), y, asimismo, siendo las mujeres las más estigmatizadas ante una enfermedad de este tipo.</p> <p><b>VI. Explicación del articulado del Proyecto:</b></p> <p>El primer artículo, establece el objeto del proyecto, el cual es el de promover y fortalecer la educación para la sexualidad, a través de la formación, el conocimiento y el ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos mediante su inclusión transversal en todos los establecimientos educativos públicos y privados del país y a través de su promoción en la formación de futuros docentes en las Facultades de Educación.</p> <p>El artículo segundo, establece que la ley estará dirigida a los estudiantes de educación formal en todos los niveles de educación de los establecimientos educativos públicos y privados del país (es decir, para quienes estén cursando preescolar, básica (primaria y secundaria) y media); así como también a los educandos de las Facultades de Educación del país y a los docentes.</p> <p>El artículo tercero, establece los propósitos de la Educación para la Sexualidad, de acuerdo a lo señalado en los lineamientos en materia de Educación Integral de la Sexualidad de la UNESCO, el Proyecto de integración curricular de la ciudadanía sexual y el enfoque diferencial y de géneros diseñado por el profesor Luis Miguel Bermúdez (quien fue catalogado como el mejor maestro de Colombia por el Premio Compartir y el Global Teacher Prize lo designó como uno de los mejores profesores del mundo), para la impartición de la educación para la sexualidad y el ejercicio de los Derechos Humanos Sexuales y Reproductivos en la Institución Educativa Gerardo Paredes de Bogotá, el Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía del Ministerio de Educación de Colombia, recomendaciones técnicas de la línea de educación sexual de Profamilia y la Fundación Poderosas. Siendo estos propósitos los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>El conocimiento y el fortalecimiento del ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos;</li> <li>La promoción de elecciones saludables y responsables ante la sexualidad propia y de otros, con autonomía e información basada en la evidencia;</li> <li>La prevención de embarazos no deseados;</li> <li>La prevención de las infecciones de transmisión sexual en adolescentes;</li> <li>El reconocimiento y la transformación de estereotipos, roles y normas que condicionan el desarrollo de niños, niñas y adolescentes;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>La promoción de una vida libre de violencias, mediante la identificación y rechazo de las violencias basadas en género y violencia sexual, fomentando el respeto por los otros, y el conocimiento de las Rutas de Atención y Denuncia Integral para Víctimas de Violencia sexual y de Género;</li> <li>El reconocimiento y promoción de la diversidad, la igualdad y la no discriminación.</li> </ol> <p>El artículo cuarto, incorpora “la formación para la promoción y el ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos” al literal (d) del artículo 13º de la Ley 115 de 1994, a efectos de que la formación en estos derechos sea un objetivo común de todos los niveles de educación.</p> <p>El artículo quinto, modifica el literal (e) y el párrafo segundo del artículo 14 de la Ley 115 de 1994 y añade un párrafo a ese mismo artículo. En ese sentido, el literal “e” cambia de “educación sexual” por “educación para la sexualidad”; ya que, esta primera por su semántica y por la tradición educativa del país, se ha reducido al plano específico de la impartición de conocimientos y no al de la creación y aprovisionamiento de herramientas conceptuales, actitudinales, comunicativas y valorativas que permitan a las niñas, niños y adolescentes tomar decisiones con respecto a su sexualidad, correspondientes a su voluntad y al ejercicio autónomo y responsable de sus Derechos Sexuales y Reproductivos, lo cual si se concibe cuando se habla de “educación para la sexualidad”.</p> <p>Por otra parte, el párrafo segundo de dicho artículo es modificado a efectos de que los programas y/o planes concernientes a la implementación de la educación para la sexualidad sean financiados con cargo a la participación en los ingresos corrientes de la Nación.</p> <p>Por último, el párrafo que se incluye en el artículo 14 de la Ley 115 de 1994, propone que la Educación para la Sexualidad se imparta, de manera transversal, en todos los niveles de educación de los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal, y que sea un componente obligatorio del currículo del área de educación ética y en valores humanos de los niveles de educación básica y media, sin perjuicio de la transversalidad en el currículo académico que permita un abordaje multidisciplinario de la sexualidad y la reproducción.</p> <p>Lo anterior, en virtud del desarrollo de los objetivos específicos de la educación preescolar, básica y media, establecidos en la Ley 115 de 1994, y de conformidad con los lineamientos en materia de Educación Integral de la Sexualidad de la UNESCO.</p> <p>Así las cosas, la inclusión de un nuevo párrafo al artículo 14 de la Ley 115 de 1994, se propone a efectos de señalar que la educación para la sexualidad además de impartirse, de manera transversal, en todos los niveles de educación de los establecimientos educativos, debe, a su vez, curricularizarse con unos propósitos objetivos (que son los que se establecen en el artículo 3º del presente proyecto).</p> <p>Dicha necesidad de curricularizar la educación para la sexualidad como un componente dentro de un área o asignatura surge de la escasa implementación, la poca frecuencia, y la baja calidad con la que se imparte la educación sexual y reproductiva, en especial en</p>
<p>los establecimientos educativos públicos y en las zonas rurales y marginalizadas del país, siendo en algunos casos inexistente, lo cual se debe, en gran parte, a la falta de curricularización como componente del pènsun académico de los establecimientos educativos y a la falta de obligatoriedad y de concreción de la educación sexual y reproductiva.</p> <p>En ese sentido, el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM), presentó en su estudio “Niñas madres. Balance Regional embarazo y maternidad infantil forzados en América Latina y el Caribe” (2016), un análisis que demuestra que los países en donde se implementa la educación sexual y reproductiva, con criterios objetivos, de manera obligatoria o como componente curricularizado de alguna materia, presentan mayores probabilidades en su implementación y con mayor éxito. Para el caso de América Latina y el Caribe, hasta el 2016, sólo Argentina contaba con un programa integral de alcance nacional, obligatorio. Por el contrario, y de acuerdo al estudio del CLADEM, aunque desde el 2008 Colombia cuenta con el Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía, en donde se trata la educación sexual de manera transversal a todas las áreas de conocimiento, los reportes indican que no se implementa en todas las instituciones educativas públicas y en las que lo hace se observan fallas en su aplicación<sup>19</sup>.</p> <p>Por lo anterior, es que el presente Proyecto de Ley propone curricularizar la educación para la sexualidad como un componente específico del área obligatoria de educación ética y en valores humanos, a efectos de conseguir que todos los establecimientos educativos impartan dentro de esta área la educación para la sexualidad en los niveles de básica y media (ya que, es en estos niveles educativos en donde por ley se encuentra establecida esta área; preescolar no tiene asignaturas específicas, es por eso que para este nivel la educación para la sexualidad se implementará y desarrollará de manera transversal, sin que ello sea excluyente en básica y media), conforme a un mínimo de horas y de acuerdo a ciertos propósitos, y a efectos de que dentro de esta área se abarquen una amplia gama de competencias, conocimientos y habilidades necesarias para que los niños, niñas y adolescentes tengan un desempeño escolar integral y óptimo y se preparen para la vida<sup>20</sup>.</p> <p>Ahora bien, en el presente proyecto se propone que la educación para la sexualidad se incluya como un componente específico del área obligatoria de educación ética y en valores humanos; toda vez que, lejos de una visión tradicional u ortodoxa, el área de educación ética está pensada para preparar para la vida a los educandos, bajo el respeto a la autonomía, a las aptitudes personales y a las capacidades evolutivas de quienes hacen parte del proceso de aprendizaje; así como también, para reconocer el carácter humano en sus diferentes dimensiones, como ser físico, sexuado, social, afectivo, lingüístico, espiritual, ético, cognitivo, etc.</p>	<p>En ese orden de ideas, el área de educación ética y en valores humanos resulta ser la más apropiada para la impartición y el desarrollo de la educación para la sexualidad, para el conocimiento y el ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos, para la promoción de actitudes responsables ante la sexualidad, para la reconfiguración de estereotipos de género y para la construcción de una identidad sexual y de género enmarcada dentro del respeto por la equidad de los sexos y una autoestima fortalecida, tal y como se planteó en el exitoso <i>Proyecto de integración curricular de la ciudadanía sexual y el enfoque diferencial y de géneros</i> del profesor Luis Miguel Bermúdez, en donde se ha logrado una disminución ostensiva del embarazo en las adolescentes del Colegio Gerardo Paredes; así como también una mayor apertura para que los/las estudiantes LGBTQ+ encuentren un entorno más comprensivo y respetuoso hacia sus diferencias; el mejoramiento del intercambio de ideas frente a la salud sexual y reproductiva, especialmente para las mujeres; el fortalecimiento de las rutas de atención frente a las violencias de género y hostigamiento sexual; entre otras<sup>21</sup>.</p> <p>Ahora bien, y de llegar a surgir la pregunta sobre el por qué no se pensó más bien en la creación de una Cátedra de Educación para la Sexualidad o en el establecimiento de una asignatura obligatoria para la educación sexual en el presente Proyecto de Ley, se derivan dos respuestas: la primera, en relación a que los maestros y/o educadores, principalmente de educación formal de los niveles de preescolar, básica y media, cuentan con un número considerable de asignaturas obligatorias, las cuales y debido a lo numerosas y variadas que resultan ser suelen o no impartirse o dejarse de rellenar, bien sea porque un solo profesor o un cúmulo pequeño de maestros no da abasto con la cantidad de asignaturas existentes o porque no posee los conocimientos necesarios para la impartición de una asignatura o una cátedra específica, y en segundo lugar, porque la educación para la sexualidad no debe dictarse de manera unívoca, o mediante una “cátedra” (dicha palabra tiene una aserción socio-político y semántica negativa); ya que, para que sea tratada de manera integral, la educación para la sexualidad debe responder a los dilemas éticos coyunturales (los cuales deben ser expuestos y desarrollados en el área de educación ética y en valores humanos)<sup>22</sup>.</p> <p>Por otra parte, el artículo sexto, agrega un párrafo al artículo 23 de la Ley 115 de 1994, a efectos de señalar y especificar que la Educación para la Sexualidad se establecerá dentro del mismo currículo del área de educación ética y en valores humanos de los niveles de educación básica y media, en un porcentaje mínimo de la intensidad horaria semanal dispuesta para dicha área, porcentaje que deberá ser determinado por el Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>El artículo 7, establece que la Educación para la Sexualidad impartida como componente curricular del área de educación ética y en valores humanos se ceñirá a los lineamientos y orientaciones que para el efecto imparta el Ministerio de Educación Nacional, los cuales deberán atender a los criterios establecidos en el artículo 3 de la presente ley, a los</p>

<sup>19</sup> Estefenn, Ember. (2016). *Para enseñar educación para la sexualidad hay que estar a la altura de los niños, formulación de competencias y habilidades para la sexualidad en niños, niñas y adolescentes de 6 a 9, 10 a 14 y 15 a 18 años*. Bogotá, Colombia. Obtenido de: [https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/13620/u728742.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:-:text=Seg+C3%BA%20a%20UNESCO%20\(2014\)%3B,que%20se%20encuentra%20a%20persona%20Ibid.](https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/13620/u728742.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:-:text=Seg+C3%BA%20a%20UNESCO%20(2014)%3B,que%20se%20encuentra%20a%20persona%20Ibid.)

<sup>21</sup> Bermúdez, Luis Miguel. *La integración curricular de la ciudadanía sexual y el enfoque diferencial y de géneros (2017)*. Encontrado en: [https://www.compartipalabramaestra.org/documentos/mejores\\_propuestas/propuestas2017/la-integracion-curricular-de-la-ciudadania\\_luis-miguel-bermudez.pdf](https://www.compartipalabramaestra.org/documentos/mejores_propuestas/propuestas2017/la-integracion-curricular-de-la-ciudadania_luis-miguel-bermudez.pdf)

<sup>22</sup> Dichos dilemas éticos corresponden, a su vez, a los propósitos de la Educación para la Sexualidad que se encuentran en el artículo 3º del presente proyecto.

<p>lineamientos en materia de Educación Integral de la Sexualidad de la UNESCO y estar bajo la asesoría de la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos y demás especialistas en la temática, que para el efecto decida convocar.</p> <p>El artículo 8, promueve y fortalece dentro del pensum de formación de todas las licenciaturas, la preparación de los futuros educadores para impartir la Educación para la Sexualidad, de acuerdo a unos aspectos específicos; toda vez que, es necesario que todos los docentes, sin excepción, se formen para el manejo y la impartición de temas relacionados con la educación sexual y los derechos reproductivos.</p> <p>El artículo 9, establece que las entidades educativas deberán implementar espacios dedicados para la formación de las familias y/o responsables de los niños, niñas y adolescentes.</p> <p>El artículo 10, establece unos canales de comunicación institucionales de apoyo a los niños, niñas y jóvenes para el conocimiento del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.</p> <p>Por último, el artículo 11 establece la Vigencia de la Ley.</p> <p>Por todas las razones explicadas y en vista de la sólida estructuración del presente Proyecto, nos permitimos dejar a consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que consideramos de la mayor importancia para las generaciones venideras.</p> <p style="text-align: center;"><b>VII. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS</b></p> <p>En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por el cual se modifica el artículo 29 de la Ley 5ª de 1992, los autores, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este tema, consideran que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación por cuanto se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo; sin perjuicio del propio análisis que deberá hacer cada Congresista respecto de su situación individual.</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY Nº 229 DE 2021 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio de la cual se promueve y fortalece la educación para la sexualidad a través de la formación, conocimiento y ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos y se dictan otras disposiciones.</i>”</p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> Promover y fortalecer la educación para la sexualidad, a través de la formación, el conocimiento y el ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos, mediante su inclusión transversal en todos los establecimientos educativos públicos y privados del país y a través de su promoción en la formación de futuros docentes en las Facultades de Educación.</p> <p><b>Artículo 2. Alcance y beneficiarios.</b> La presente ley está dirigida a los estudiantes de educación formal en todos los niveles de educación de los establecimientos educativos públicos y privados del país; así como también a los educandos de las Facultades de Educación y a los docentes.</p> <p><b>Artículo 3. Educación para la sexualidad.</b> Para los efectos de esta ley, la Educación para la Sexualidad tiene como propósitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>El conocimiento y el fortalecimiento del ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos;</li> <li>La promoción de elecciones saludables y responsables ante la sexualidad propia y de otros, con autonomía e información basada en la evidencia;</li> <li>La prevención de embarazos no deseados;</li> <li>La prevención de las infecciones de transmisión sexual en adolescentes;</li> <li>El reconocimiento y la transformación de estereotipos, roles y normas que condicionan el desarrollo de niños, niñas y adolescentes;</li> <li>La promoción de una vida libre de violencias, mediante la identificación y rechazo de las violencias basadas en género y violencia sexual, fomentando el respeto por los otros, y el conocimiento de las Rutas de Atención y Denuncia Integral para Víctimas de Violencia sexual y de Género;</li> <li>El reconocimiento y promoción de la diversidad, la igualdad y la no discriminación.</li> </ol> <p><b>Artículo 4.</b> Modifíquese el literal (d) del artículo 13º de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:</p>
<p>“ARTÍCULO 13. <i>Objetivos comunes de todos los niveles. Es objetivo primordial de todos y cada uno de los niveles educativos el desarrollo integral de los educandos mediante acciones estructuradas encaminadas a:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Formar la personalidad y la capacidad de asumir con responsabilidad y autonomía sus derechos y deberes;</li> <li>Proporcionar una sólida formación ética y moral, y fomentar la práctica del respeto a los derechos humanos;</li> <li>Fomentar en la institución educativa, prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad;</li> <li>Desarrollar una sana sexualidad que promueva el conocimiento de sí mismo y la autoestima, <b>la formación para la promoción y el ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos</b>, la construcción de la identidad sexual dentro del respeto por la equidad de los sexos, la afectividad, el respeto mutuo y prepararse para una vida familiar armónica y responsable;</li> <li>Crear y fomentar una conciencia de solidaridad internacional;</li> <li>Desarrollar acciones de orientación escolar, profesional y ocupacional;</li> <li>Formar una conciencia educativa para el esfuerzo y el trabajo, y</li> <li>Fomentar el interés y el respeto por la identidad cultural de los grupos étnicos”.</li> </ol> <p><b>Artículo 5.</b> Modifíquese el literal (e) y el párrafo segundo del artículo 14 de la Ley 115 de 1994 y añádase un párrafo a ese mismo artículo, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 14. <i>Enseñanza obligatoria. En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatorio en los niveles de la educación preescolar, básica y media, cumplir con:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política;</li> <li>El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión y desarrollo;</li> <li>La enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política;</li> <li>La educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general, la formación en los valores humanos, y</li> </ol>	<p>e) La educación <u>para la sexualidad</u> impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> El estudio de estos temas y la formación en tales valores, salvo los numerales a) y b), no exige asignatura específica. Esta formación debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudios.</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> Los programas a que hace referencia el literal b) y e) del presente artículo serán presentados por los establecimientos educativos estatales a las Secretarías de Educación del respectivo municipio o ante el organismo que haga sus veces, para su financiación con cargo a la participación en los ingresos corrientes de la Nación, destinados por la ley para tales áreas de inversión social.</p> <p><b>PARÁGRAFO TERCERO.</b> <u>La Educación para la Sexualidad se impartirá, de manera transversal, en todos los niveles de educación de los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal, y será un componente obligatorio del currículo del área de educación ética y en valores humanos de los niveles de educación básica y media, sin perjuicio del principio de transversalidad en el currículo académico que permita un abordaje multidisciplinario de la sexualidad y la reproducción.</u></p> <p><u>Lo anterior, en virtud del desarrollo de los objetivos específicos de la educación preescolar, básica y media, establecidos en la Ley 115 de 1994, y de conformidad con los lineamientos en materia de Educación Integral de la Sexualidad de la UNESCO.”</u></p> <p><b>Artículo 6.</b> Modifíquese y añádase un párrafo al artículo 23 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 23. <i>Áreas obligatorias y fundamentales. Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional.</i></p> <p><i>Los grupos de áreas obligatorias y fundamentales que comprenderán un mínimo del 80% del plan de estudios, son los siguientes:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Ciencias naturales y educación ambiental.</li> <li>Ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia.</li> <li>Educación artística y cultural.</li> <li>Educación ética y en valores humanos.</li> <li>Educación física, recreación y deportes.</li> <li>Educación religiosa.</li> </ol>



7. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros.

8. Matemáticas.

9. Tecnología e informática.

**PARÁGRAFO 1.** La educación religiosa se ofrecerá en todos los establecimientos educativos, observando la garantía constitucional según la cual, en los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibirla

**PARÁGRAFO 2.** La educación en Historia de Colombia como una disciplina integrada en los lineamientos curriculares de las ciencias sociales, sin que se afecte el currículo e intensidad horaria en áreas de Matemáticas, Ciencia y Lenguaje.

**PARÁGRAFO 3.** La Educación para la Sexualidad deberá establecerse e impartirse dentro del mismo currículo del área de educación ética y en valores humanos, en un porcentaje mínimo de la intensidad horaria semanal dispuesta para dicha área, porcentaje que será determinado por el Ministerio de Educación Nacional.

Dicha intensidad horaria, en materia de Educación para la Sexualidad, será la misma para educación media, sin perjuicio de la transversalidad curricular que debe tener la educación integral de la sexualidad.

**Artículo 7.** La Educación para la Sexualidad impartida como componente curricular del área de educación ética y en valores humanos se ceñirá a los lineamientos y orientaciones que para el efecto imparta el Ministerio de Educación Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, los cuales deberán atender a los propósitos establecidos en el artículo 3 de la presente ley, a los lineamientos en materia de Educación Integral de la Sexualidad de la UNESCO y estar bajo la asesoría de la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos. Para este propósito también se podrán convocar a especialistas.

**Parágrafo 1.** Una vez establecidos los lineamientos, el Ministerio de Educación Nacional delegará a un equipo interdisciplinario, conformado como mínimo por un profesional en el área de la salud, un psicólogo y un profesional de las ciencias sociales, con el propósito de realizar capacitaciones a nivel nacional, dirigidas hacia el personal docente encargado de impartir la educación para la sexualidad en los establecimientos educativos públicos y privados, en todos los niveles, de todo el país.

Dichas capacitaciones deberán realizarse mínimo cuatro veces en un período de seis (6) meses, de manera virtual y/o presencial, teniendo en cuenta posibles contingencias que dificulten la realización presencial de las sesiones.

Para tal efecto, el Ministerio de Educación Nacional en conjunto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones desarrollará dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de esta ley, una base de datos en donde se encuentre el personal docente encargado de impartir la educación para la sexualidad en los

establecimientos educativos públicos y privados, en todos los niveles, de todo el país, a efectos de convocarlos a las capacitaciones previstas y de hacerles llegar el material tecnológico y demás herramientas necesarias para el adecuado desarrollo de las capacitaciones.

**Parágrafo 2.** De conformidad con la Sentencia T-478 de 2015 de la Corte Constitucional, el Ministerio de Educación Nacional verificará que los Manuales de Convivencia del país que no hayan sido revisados o que se hayan expedido recientemente, incorporen los estándares de respeto y ejercicio de los Derechos Humanos, Sexuales y Reproductivos de los estudiantes, que promuevan el respeto por la diversidad, la promoción de la igualdad y la prohibición de toda forma de discriminación. Para tal fin, el Ministerio deberá asegurar el acompañamiento y seguimiento de las Defensorías Delegadas para Asuntos Constitucionales y Legales y para la Infancia, la Juventud y Adulto Mayor de la Defensoría del Pueblo.

**Artículo 8. Promoción y fortalecimiento de la Educación para la Sexualidad en las Facultades de Educación del país.** Los programas de pregrado en Educación, harán explícitos los principios y propósitos que orientan la formación desde una perspectiva integral. En ese sentido, las Facultades de Educación, sin perjuicio del principio de autonomía universitaria, promoverán y fortalecerán dentro del pensum de formación de todas las licenciaturas, la preparación de los futuros educadores en conocimientos útiles y pertinentes en relación con educación para la sexualidad sana y responsable, la cual debe articular aspectos como:

- a. La formación pedagógica en el conocimiento de los Derechos Sexuales y Reproductivos, con un abordaje transversal desde las distintas disciplinas pedagógicas;
- b. La preparación para la promoción de actitudes responsables ante la sexualidad;
- c. El reconocimiento de los principios de igualdad y no discriminación y la transformación de estereotipos de género;
- d. La formación para la identificación de toda manifestación de violencia basada en género y violencia sexual y para el conocimiento de las Rutas de Atención y Denuncia Integral para Víctimas de Violencia sexual y de Género;
- e. El conocimiento y cuidado del cuerpo y el reconocimiento y el respeto de la diversidad.

**Artículo 9.** Las entidades educativas deberán implementar espacios dedicados para la formación de las familias y/o responsables de los niños, niñas y adolescentes, en donde se tengan los siguientes objetivos:

- a. Informar a las familias y/o responsables sobre el contenido y métodos empleados para la impartición de la Educación para la Sexualidad;
- b. Promover la comprensión y el acompañamiento de las familias y/o responsables en el proceso de desarrollo del niño, niña y adolescente, ayudándolos en la formación de su sexualidad y preparándolos para entablar relaciones interpersonales respetuosas y armoniosas;

- c. Vincular más estrechamente la escuela y la familia para el logro de los objetivos de la promoción y el fortalecimiento de la Educación para la Sexualidad.

**Artículo 10. Canales de comunicación institucionales de apoyo a los niños, niñas y jóvenes para el conocimiento del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.** La Consejería Presidencial para la Juventud, en asocio con el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones, promoverán la creación, promoción, puesta en funcionamiento y operatividad de herramientas tecnológicas para la información responsable, consulta y respuesta sobre los Derechos Sexuales y Reproductivos, que sirva de consulta y orientación a jóvenes, adultos y padres de familia sobre el tema. La herramienta deberá tener interconexión con mecanismos de atención personalizada por equipo multidisciplinario, en los casos que sea solicitado o la consulta amerite la misma, ya sea mediante medios remotos o no remotos, con la posibilidad de referenciación a las IPS o EPS correspondientes. El programa podrá ser consultado por la población colombiana y residente en Colombia mediante distintos dispositivos electrónicos.

De igual manera, las instituciones enunciadas en el inciso anterior deberán disponer una línea nacional telefónica móvil para que la población pueda obtener información sobre los derechos sexuales y reproductivos, que sirva de consulta y orientación a jóvenes, adultos y padres de familia sobre el tema. La línea única nacional deberá contar con la capacidad de remitir a la oferta de servicios en salud sexual y reproductiva que tienen las EPS e IPS en el país, de acuerdo a las necesidades de las personas que acuden a ella.

Así mismo deberán promover a nivel nacional y local, no solo la creación de las herramientas tecnológicas referidas, sino también de un programa de cultura ciudadana para la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, debidamente publicitado por todos los medios y herramientas de comunicación disponibles, con el objetivo de garantizar que el mismo llegue a la mayor parte de la población colombiana y residente en el país, especialmente a los jóvenes. Para su diseño e implementación se deberá procurar la inclusión de los jóvenes, con el fin de que sus necesidades y opiniones sean consideradas.

**Parágrafo 1.** Las EPS e IPS deberán implementar campañas comunicativas por medio de las cuales promocionen y difundan los espacios y formas de atención integral y diferencial para la población de entre 10 y 29 años, para la garantía y ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, de conformidad con los estándares y lineamientos del Modelo de Servicios Amigables para Jóvenes construido por el Ministerio de Salud y Protección Social, el cual parte de las necesidades y realidades de adolescentes y jóvenes para la organización de servicios adaptados a esta población y sus circunstancias particulares.

**Artículo 11.** Vigencia: La presente Ley rige a partir de su promulgación.



Juanita Goebertus Estrada  
 Representante a la Cámara

Adriana Magali Matiz  
 Representante a la Cámara

Gabriel Santos García  
 Representante a la Cámara

Juan Carlos Lozada Vargas  
 Representante a la Cámara

Catalina Ortiz Lalinde  
 Representante a la Cámara

José Daniel López  
 Representante a la Cámara

Carlos Adolfo Ardila  
 Representante a la Cámara

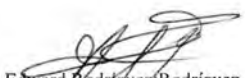
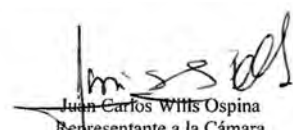

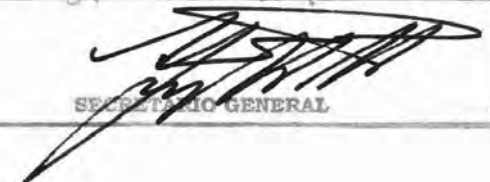
Alejandro Vega Pérez  
 Representante a la Cámara

Juan Fernando Reyes Kuri  
 Representante a la Cámara

Mauricio Toro Orjuela  
 Representante a la Cámara

Ángela Sánchez  
 Representante a la Cámara

Katherine Miranda Peña  
 Representante a la Cámara

<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">               Edward Rodríguez Rodríguez              Representante a la Cámara         </div> <div style="text-align: center;">               Juan Carlos Willis Ospina              Representante a la Cámara         </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">               John Jairo Hoyos              Representante a la Cámara         </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p style="text-align: center; margin: 0;">CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL</p> <p>El día <u>11</u> de <u>Agosto</u> del año <u>2021</u></p> <p>Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley <u>X</u> Acto Legislativo <u>        </u></p> <p>No. <b>229</b> Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: <u>HE Catalina Ortiz</u>  <u>HE Carlos A. Ardila, HE Juanita Boeberlos</u>  <u>HE Alejandro Vega, HE Juan F. Reyes y otros HE RD</u></p> <div style="text-align: right; margin-top: 10px;">               SECRETARIO GENERAL         </div> </div>
---	---

CONTENIDO

Gaceta número 1073 - Martes, 24 de agosto de 2021

	Págs.
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA	
Proyecto de ley Estatutaria número 230 de 2021 Cámara, por medio de la cual se dictan normas de garantías y promoción de la participación ciudadana. ....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 226 de 2021 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar la garantía al derecho a la educación de los jóvenes en Colombia.....	9
Proyecto de ley número 227 de 2021 Cámara, por medio de la cual se fomenta el autoempleo, se fortalece el emprendimiento, se establecen mecanismos para aumentar empleabilidad juvenil y se dictan otras disposiciones – Los jóvenes tienen la palabra.....	13
Proyecto de ley número 228 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 62 de 1993 y se dictan otras disposiciones.....	25
Proyecto de ley número 229 de 2021 Cámara, por medio de la cual se promueve y fortalece la educación para la sexualidad a través de la formación, conocimiento y ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos y se dictan otras disposiciones.....	29