



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1155

Bogotá, D. C., jueves, 29 de septiembre de 2022

EDICIÓN DE 42 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE SUBCOMISIÓN

INFORME DE SUBCOMISIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 430 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el monto de los honorarios de concejales de municipios de quinta y sexta categoría, se aumenta el número de sesiones ordinarias y extraordinarias de concejales de municipios de tercera a sexta categoría, se adoptan medidas en seguridad social y se dictan otras disposiciones

Bogotá D. C., 27 de septiembre de 2022

Honorable Representante

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA

Presidente

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Asunto: Informe de Subcomisión al Proyecto de ley número 430 de 2022, por medio de la cual se modifica el monto de los honorarios de concejales de municipios de quinta y sexta categoría, se aumenta el número de sesiones ordinarias y extraordinarias de concejales de municipios de tercera a sexta categoría, se adoptan medidas en seguridad social y se dictan otras disposiciones.

Apreciado presidente,

De manera atenta, remitimos a su despacho, el informe de subcomisión al Proyecto de ley número 430 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifica el monto de los honorarios de concejales de municipios de quinta y sexta categoría, se aumenta el número de sesiones ordinarias y extraordinarias de concejales de municipios de tercera a sexta categoría, se adoptan medidas en seguridad social y se dictan otras disposiciones.

En la plenaria de la Cámara de Representantes, se designó mediante oficio SG2.1210/2022 del 12 de agosto de 2022 y oficio SG2.1289/2022 del 22 de agosto de 2022, una subcomisión integrada por los siguientes Congresistas:

- Honorable Representante *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda*
- Honorable Representante *Julio César Triana Quintero*
- Honorable Representante *Luis Alberto Albán*
- Honorable Representante *Óscar Sánchez León*
- Honorable Representante *José Jaime Uscátegui Pastrana*
- Honorable Representante *Wilmer Yesid Guerrero Avendaño*
- Honorable Representante *María Eugenia Lopera Monsalve*
- Honorable Representante *Diógenes Quintero Amaya*
- Honorable Representante *Wilmer Yair Castellanos Hernández*
- Honorable Representante *Jaime Raúl Salamanca Torres*
- Honorable Representante *Juan Sebastián Gómez González*
- Honorable Representante *David Alejandro Toro Ramírez*
- Honorable Representante *Modesto Enrique Aguilera Vides*
- Honorable Representante *John Jairo González Agudelo*

I. SOLICITUD DE MESA DE TRABAJO CON EL MINISTERIO DE HACIENDA

En el marco del trámite del proyecto de ley, los ponentes y miembros de la subcomisión radicaron el oficio 1-2022-063962 el 09 de agosto de 2022 ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de solicitar un espacio para realizar una mesa técnica y buscar realizar el análisis y la viabilidad sobre los costos fiscales de la iniciativa. Este oficio fue suscrito por el honorable Representante Jorge *Eliécer Tamayo Marulanda*, honorable Representante *Oscar Hernán Sánchez*, honorable Representante *Julio César Triana Quintero*, honorable Representante *Luis Alberto Albán*, honorable Representante *José Jaime Uscátegui*, honorable Representante *Wilmer Yesid Guerreo*, honorable Representante *María Eugenia Lopera*, honorable Representante *Diógenes Quintero Amaya*, honorable Representante *Wilmer Yair Castellanos*, honorable Representante *Jaime Raúl Salamanca* y honorable Representante *Juan Sebastián Gómez*.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispuso enviar una carta de comentarios, en lugar del espacio para la mesa de trabajo, argumentando temas de disponibilidad de agenda pues se encuentran en trámite otros proyectos de ley que tienen prioridad para ellos.

Se analizó la carta de comentarios remitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público recibida el 7 de septiembre de 2022 y las observaciones que la subcomisión consideró pertinentes se incorporaron al texto de la proposición sustitutiva que se pone a consideración de la plenaria de la Cámara de Representantes. Cabe aclarar que la carta de comentarios indica que el Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa lo cual ponemos de manifiesto, podría dificultar la viabilidad constitucional del proyecto de ley.

Comentario Minhacienda	Modificación propuesta en la proposición sustitutiva	Sugerencia de la subcomisión
3. Escenario fiscal No. 3: remuneración adicional de 20 sesiones a comisiones permanentes.	<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo <u>66</u> de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así.</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo 3°. En el año, las primeras veinte (20) sesiones de comisiones permanentes a las que asistan los concejales <u>de los municipios de categoría quinta y sexta</u>, serán remuneradas con el mismo valor de una sesión ordinaria.</p>	Acoger modificación

Comentario Minhacienda	Modificación propuesta en la proposición sustitutiva	Sugerencia de la subcomisión
<p>De manera que en virtud de la autonomía de la que gozan los órganos que hacen parte de las secciones presupuestales</p> <p>que integran el Presupuesto General de los municipios y distritos, consagrada en el artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, y del principio de especialización presupuestal contemplado en el artículo 18 del mencionado Estatuto, este Ministerio considera necesario que se establezca en la iniciativa que la sección presupuestal afectada será la del concejo municipal, con el fin de no vulnerar los principios y normas orgánicas de presupuesto las cuales son de imperativo cumplimiento.</p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo <u>66</u> de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así.</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo 4°. El incremento en el valor de los honorarios de los concejales de municipios de quinta y sexta categoría, estará a cargo del presupuesto central de la administración municipal: <u>del Concejo Municipal.</u></p>	<p>No se acoge la modificación.</p> <p>Los presupuestos de los concejos municipales tienen muy pocos recursos y las dificultades administrativas que se presentarían para el pago de estos incrementos en concejos donde no se tiene la capacidad institucional puede entorpecer los fines del proyecto de ley.</p>

II. ANÁLISIS DE PROPOSICIONES

Se presenta a continuación el informe de proposiciones de la subcomisión en los siguientes términos:

Artículo	Autor proposición	Modificación propuesta	Sugerencia de la subcomisión
1°	Honorable Representante <i>Juan Carlos Vargas</i> , honorable Representante <i>Haiver Rincón Gutiérrez</i> , honorable Representante <i>Diógenes Quintero</i> , honorable Representante <i>James Mosquera</i> , honorable Representante <i>Luis Ramiro Ricardo</i> , honorable Representante <i>John Fredy Valencia</i> .	Artículo 1. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto aumentar el valor de los honorarios de los concejales de municipios de quinta y sexta categoría, incrementar el número de sesiones <u>extraordinarias</u> de concejales de municipios de tercera a sexta categoría y reconocer el dere-	<p>Acoger la modificación.</p> <p>Para que se entienda que implica sesiones ordinarias y extraordinarias.</p>

Artículo	Autor proposición	Modificación propuesta	Sugerencia de la subcomisión
1°		cho de todos los concejales de las diferentes categorías de los municipios del país, al pago de la seguridad social a cargo del presupuesto central de la administración municipal, garantizando el derecho al trabajo digno.	
2°	Honorable Representante <i>Juan Carlos Vargas</i> , honorable Representante <i>Haiver Rincón</i> , honorable Representante <i>Diógenes Quintero</i> , honorable Representante <i>James Mosquera</i> , honorable Representante <i>Luis Ramiro Ricardo</i> , honorable Representante <i>John Fredy Valencia</i> .	En los municipios de categoría especial, primera y segunda, se pagarán anualmente ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta cuarenta (40) extraordinarias al año. En los municipios de categorías tercera a sexta, se pagarán anualmente setenta (70) ochenta (80) sesiones ordinarias y hasta cuarenta (40) treinta (30) sesiones extraordinarias al año.	Acoger la modificación.
4	Honorable Representante <i>Jorge Andrés Cancimance López</i>	Artículo 4°. Modifíquese el Artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, el cual quedará así: Artículo 23. Los concejales de las diferentes categorías de los municipios del país, tendrán derecho a la cotización al Sistema de Seguridad Social; Pensión, Salud, ARL y cajas de compensación familiar, la cual se hará con cargo al presupuesto central de la administración municipal, sin que esto implique vínculo laboral con la entidad territorial <u>ni descuento alguno a los honorarios de los concejales.</u>	No acoger la modificación. En la actualidad estos descuentos no se aplican.

ARTÍCULOS NUEVOS

Autor proposición	Modificación propuesta	Sugerencia de la subcomisión
Honorable Representante <i>Alirio Uribe Muñoz</i>	Artículo Nuevo. <i>Fuente y destino de los recursos.</i> El Gobierno Nacional, atendiendo los criterios de sostenibilidad fiscal, reglamentará a partir de la vigencia de la presente ley el pago de los recursos necesarios para cubrir el aumento del valor de los honorarios de los concejales de municipios de quinta y sexta categoría.	No Acoger la modificación.

PROPOSICIÓN AL TÍTULO

Autor proposición	Modificación propuesta	Sugerencia de la subcomisión
Honorable Representante <i>Juan Carlos Vargas</i> , honorable Representante <i>Haiver Rincón</i> , honorable Representante <i>Diógenes Quintero</i> , honorable Representante <i>James Mosquera</i> , honorable Representante <i>Luis Ramiro Ricardo</i> , honorable Representante <i>John Fredy Valencia</i> .	<i>“Por medio de la cual se modifica el monto de los honorarios de concejales de municipios de quinta y sexta categoría, se aumenta el número de sesiones ordinarias y extraordinarias de concejales de municipios de tercera a sexta categoría, se adoptan medidas en seguridad social y se dictan otras disposiciones”</i>	No acoger la modificación.

PROPOSICIÓN

Dando cumplimiento a la labor de la subcomisión creada, los Representantes miembros solicitamos a la honorable plenaria de la Cámara de Representantes se **APRUEBE** el informe de subcomisión que sometemos a consideración en el marco del trámite del proyecto de ley número 430 de 2022 Cámara *por medio de la cual se modifica el monto de los honorarios de concejales de municipios de quinta y sexta categoría, se aumenta el número de sesiones ordinarias y extraordinarias de concejales de municipios de tercera a sexta categoría, se adoptan medidas en seguridad social y se dictan otras disposiciones.*


Jorge Eliecer Tamayo Marulanda
 Representante a la Cámara


Julio César Triana Quintero
 Representante a la Cámara

Categoría municipio	Honorarios por sesión
	2022
Especial	\$ 554.421
Primera	\$ 469.766
Segunda	\$ 339.554
Tercera	\$ 272.376
Cuarta	\$ 227.854
Quinta	\$ 227.854
Sexta	\$ 227.854

A partir del primero (1°) de enero de 2023, los honorarios señalados en la anterior tabla, se incrementarán cada año en porcentaje equivalente a la variación del IPC correspondiente al año inmediatamente anterior.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda, se pagarán anualmente ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta cuarenta (40) extraordinarias al año. En los municipios de categorías tercera a sexta, se pagarán anualmente ~~setenta (70)~~ **ochenta (80)** sesiones ordinarias y hasta ~~cuarenta (40)~~ **treinta (30)** sesiones extraordinarias al año.

Parágrafo 1°. Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4ª de 1992.

Parágrafo 2°. Se exceptúan del presente artículo los concejales de la ciudad de Bogotá, por cuanto el Decreto-ley 1421 de 1993, regula la materia.

Parágrafo 3°. En el año, las primeras veinte (20) sesiones de comisiones permanentes a las que asistan los concejales **de los municipios de categoría quinta y sexta**, serán remuneradas con el mismo valor de una sesión ordinaria.

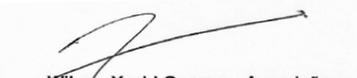
Parágrafo 4°. El incremento en el valor de los honorarios de los concejales de municipios de quinta y sexta categoría, estará a cargo del presupuesto central de la administración municipal.

Artículo 3°. **Pago oportuno honorarios.** Todos los concejales del país tendrán derecho a recibir el pago de los honorarios causados por concepto de su participación en sesiones ordinarias y extraordinarias, dentro de los primeros 5 días del mes siguiente al mes en el cual fueron causados estos honorarios.

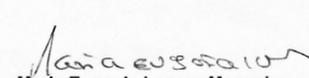
Artículo 4°. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 23. Los concejales de las diferentes categorías de los municipios del país, tendrán derecho a la cotización al Sistema de Seguridad Social; Pensión, Salud, ARL y cajas de compensación familiar, la cual se hará con cargo al presupuesto central de la administración municipal, sin que esto implique vínculo laboral con la entidad territorial.

En todo caso, la administración municipal estará encargada de la liquidación y pago de las planillas de los concejales.



Wilmer Yesid Guerrero Avendaño
Representante a la Cámara



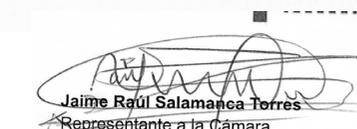
María Eugenia Lopera Monsalve
Representante a la Cámara



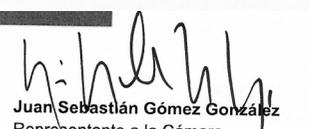
Wilmer Yair Castellanos Hernández
Representante a la Cámara



Diógenes Quintero Amaya
Representante a la Cámara



Jaime Raúl Salamanca Torres
Representante a la Cámara



Juan Sebastián Gómez González
Representante a la Cámara



David Alejandro Toro Ramírez
Representante a la Cámara



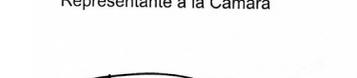
Modesto Enrique Aguilera Vides
Representante a la Cámara



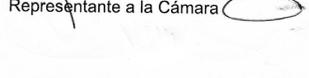
John Jairo González Agudelo
Representante a la Cámara



Oscar Hernán Sánchez León
Representante a la Cámara



José Jaime Uscátegui Pastrana
Representante a la Cámara



Luis Alberto Albán Urbano
Representante a la Cámara

PROPOSICIÓN SUSTITUTIVA

De acuerdo con lo señalado en el informe de análisis de las proposiciones presentado, los congresistas firmantes proponemos a la honorable plenaria de la Cámara de Representantes **APROBAR** el articulado propuesto del proyecto de ley número 430 de 2022 el cual quedará así:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 430 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el monto de los honorarios de concejales de municipios de quinta y sexta categoría, se aumenta el número de sesiones ordinarias y extraordinarias de concejales de municipios de tercera a sexta categoría, se adoptan medidas en seguridad social y se dictan otras disposiciones

Artículo 1°. **Objeto.** La presente ley tiene por objeto aumentar el valor de los honorarios de los concejales de municipios de quinta y sexta categoría, incrementar el número de sesiones **extraordinarias** de concejales de municipios de tercera a sexta categoría y reconocer el derecho de todos los concejales de las diferentes categorías de los municipios del país, al pago de la seguridad social a cargo del presupuesto central de la administración municipal, garantizando el derecho al trabajo digno.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 66. Atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, el valor de los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales será el señalado en la siguiente tabla:

Parágrafo 1º. Para financiar los costos en seguridad social de los concejales, de municipios que reciban ingresos corrientes de libre destinación, inferiores a 4.000 SMLMV, se destinará el 0,6% del sistema general de participaciones de propósito general, contemplado en el artículo 2 de la Ley 1176 de 2007.

Parágrafo 2º. Los costos en seguridad social de los concejales, en ningún caso se tendrá en cuenta en los límites de gastos de los concejos de los que trata el artículo 10 de la Ley 617 de 2000.

Artículo 5º. Afiliación de los concejales al Sistema de Seguridad Social. Para la afiliación de los concejales al sistema de seguridad social en Pensión, Salud, ARL y Cajas de Compensación Familiar, la administración municipal deberá realizar los aportes mensuales al régimen contributivo con cargo al presupuesto central de la administración municipal, durante los doce (12) meses del año.

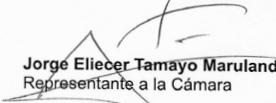
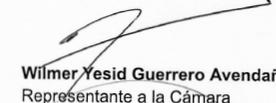
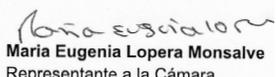
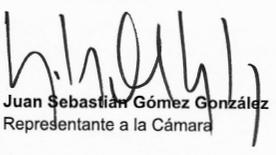
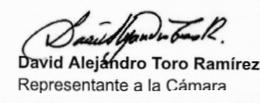
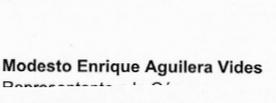
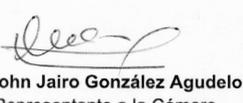
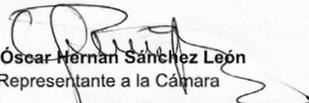
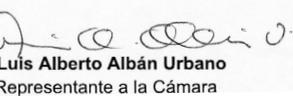
Ahora bien, para establecer el ingreso base de cotización será el resultante de sumar el valor total de los honorarios anuales que reciben los concejales por la asistencia a las sesiones ordinarias dividido entre doce (12).

Parágrafo 1º. La afiliación de los concejales al régimen contributivo con cargo al presupuesto central de la administración municipal, no implica, bajo ninguna circunstancia, que estos adquieran la calidad de empleados públicos o trabajadores oficiales.

Parágrafo 2º. Los aportes a las cajas de compensación familiar corresponderá al máximo permitido por la ley para trabajadores independientes.

Artículo 6º. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

 Jorge Eliecer Tamayo Marulanda Representante a la Cámara	 Julio César Triana Quintero Representante a la Cámara
 Wilmer Yesid Guerrero Avendaño Representante a la Cámara	 María Eugenia Lopera Monsalve Representante a la Cámara
 Wilmer Yair Castellanos Hernández Representante a la Cámara	 Diógenes Quintero Amaya Representante a la Cámara
 Jaime Raúl Salamanca Torres Representante a la Cámara	 Juan Sebastián Gómez González Representante a la Cámara
 David Alejandro Toro Ramírez Representante a la Cámara	 Modesto Enrique Aguilera Vides Representante a la Cámara
 John Jairo González Agudelo Representante a la Cámara	 Óscar Hernán Sánchez León Representante a la Cámara
 José Jaime Uscátegui Pastrana Representante a la Cámara	 Luis Alberto Albán Urbano Representante a la Cámara

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 027 DE 2022 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 081 DE 2022 CÁMARA

por el cual se garantiza la educación preescolar y media.

Bogotá, D. C., septiembre de 2022
Honorable Representante
JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Presidente
Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes
Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 027 de 2022 Cámara, por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, acumulado con el Proyecto

de Acto Legislativo número 081 de 2022 Cámara, por el cual se garantiza la educación preescolar y media.

Honorables Representantes,

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate en primera vuelta al proyecto de acto legislativo número 027 de 2022 Cámara, por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución

Política de Colombia. Acumulado con el proyecto de acto legislativo número 081 de 2022 – Cámara, por el cual se garantiza la educación preescolar y media, teniendo en cuenta las consideraciones que se exponen a continuación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONTENIDO DEL DOCUMENTO

- I. Trámite legislativo
- II. Objeto y contenido
- III. Antecedentes
- IV. Marco normativo y jurisprudencial
- V. Marco internacional
- VII. Consideraciones sobre las iniciativas constitucionales
 - a. Proyecto de acto legislativo 027 de 2022 Cámara, por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia
 - b. Proyecto de Acto legislativo 081 de 2022 Cámara, por el cual se garantiza la educación preescolar y media
- VIII. Pliego de modificaciones
- IX. Competencia del Congreso de la República
- X. Impacto fiscal
- XI. Conflictos de Interés
- XII. Proposición
- XIII. Texto propuesto para primer debate en primera vuelta

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto de acto legislativo número 027 de 2022, por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, fue presentando en el período constitucional anterior (21 de agosto de 2019), asignándole el número de proyecto 184 de 2019 Cámara. Empero, fue archivado de conformidad con los artículos 224 y 225 de la Ley 5 de 1992. Por tanto, se presentó nuevamente el 21 de julio del año en curso, cuyo contenido se encuentra en la gaceta número 855 de 2022.

Son autores de la iniciativa constitucional en mención el senador *David Andrés Luna Sánchez* y los Representantes a la Cámara *Jairo Humberto Cristo Correa, Germán Rogelio Roza Anís, Víctor Andrés Tovar Trujillo, Oscar Rodrigo Campo Hurtado, Jaime Rodríguez Contreras, Modesto Enrique Aguilera Vides, Julio César Triana Quintero, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Gersel Luis Pérez Altamiranda, John Edgar Pérez Rojas, Lina María Garrido Martín, Javier Alexander Sánchez Reyes, Betsy Judith Pérez Arango, Hernando González* y quien firma, *Jorge Méndez Hernández*.

El **Proyecto de acto legislativo 081 de 2022 Cámara**, por el cual se garantiza la educación preescolar y media, fue radicado en la Secretaría General el 20 de julio de la anualidad, el contenido del mismo se puede observar en la *Gaceta del Congreso* número 950 de 2022.

El mencionado es de autoría de la Senadora *Ana Carolina Espitia Jerez* y los Representantes *Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Katherine Miranda, Juan Diego Muñoz Cabrera, Jaime Raúl Salamanca Torres, Duvalier Sánchez Arango, Daniel Carvalho Mejía, Santiago Osorio Marín, Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Cristian Danilo Avendaño Fino, Alejandro García Ríos, Wilmer Castellanos Hernández y Juan Sebastián Gómez Hernández y los Senadores Angélica Lozano Correa, Fabián Díaz Plata, Iván Leónidas Name Vásquez y Jonathan Ferney Pulido*.

Los **Proyectos de acto legislativo 027 de 2022 Cámara y 081 de 2022 Cámara** fueron acumulados por la Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes designando al suscrito como único ponente, lo cual se observa en oficio C.P.C.P.3.1 – 0253 – 2022 del 13 de septiembre de 2022.

II. OBJETO Y CONTENIDO

El Proyecto de Acto Legislativo 081 de 2022 Cámara tiene por objeto ampliar la obligatoriedad y garantía mínima del derecho a la educación, mediante la modificación del artículo 67 de la Constitución Política consagrando la obligación de este derecho entre los tres (03) y los dieciocho (18) años. En tal sentido, se establece que la educación formal comprenda tres (03) años de preescolar, nueve (09) de educación básica y dos (02) de educación media; como medida para proteger el acceso universal al derecho fundamental de la educación.

De otra parte, la Iniciativa Legislativa 027 de 2022 Cámara tiene por objeto fortalecer la protección del derecho al acceso a la educación como un derecho fundamental, esta iniciativa legislativa pretende establecer la educación como derecho de todas las personas, otorgando un carácter de obligatoriedad específicamente para aquellas menores de dieciocho (18) años. La razón esencial por la cual se realiza la modificación constitucional plasmada en esta iniciativa legislativa, es la inclusión de la primera infancia dentro del artículo 67 de la Carta Política, para que esta etapa del ciclo vital de una persona, la cual va desde los cero (0) a los seis (6) años de edad sea debidamente instruida, puesto que en este periodo se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano.

Igualmente, el proyecto de Acto Legislativo 027 de 2022, modifica el inciso segundo del artículo 67 a fin de introducir nuevos contenidos esenciales para la formación educativa de los niños, niñas y adolescentes. Igualmente, eleva a rango constitucional la garantía de satisfacer las necesidades básicas de los estudiantes en nutrición, transporte en zonas de difícil acceso, salud y útiles escolares, dentro del contexto escolar.

III. ANTECEDENTES

En desarrollo del artículo 67 de la Constitución Política se formuló la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, la cual estableció que

la educación formal comprende la educación preescolar, con mínimo un año de obligatoriedad; la educación básica primaria de cinco años y la educación básica secundaria de cuatro años, para un total de nueve años de duración; finalmente, para el caso educación media dos años.

En esta ley se establece que hay un deber progresivo de ampliar el nivel preescolar a tres años; no obstante, a la fecha no existe dentro del ordenamiento jurídico colombiano normas que dispongan la obligatoriedad de los tres niveles de preescolar.

Frente a la educación media, el artículo 55 de la Ley 1753 de 2015 establece su obligatoriedad y un mandato progresivo para garantizar su universalidad en las zonas urbanas para el año 2025 y en las rurales para 2030. De Igual manera, el artículo 56 establece el derecho a la educación inicial para los niños y niñas menores de cinco años.

Lo anterior, fue complementado por la Ley 1804 de 2016 mediante la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre” enfocado en atender a los niños y niñas entre los 0 y 6 años de edad.

Si bien estos cambios a nivel legal han sido exitosos, el intento de modificar el artículo 67 de la Constitución Política para ampliar la garantía del derecho a la educación no lo ha sido y existen numerosas iniciativas que se han intentado sin éxito.

IV. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

a continuación, se relacionará la normativa vigente que respalda la modificación constitucional propuesta y desarrollada a través de los proyectos de acto legislativos.

- **LEY 12 DE 1991**

Mediante la Ley 12 de 1991 se aprobó en Colombia la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 20 de noviembre de 1989, en la cual se reconoce el derecho a la educación de todos los niños con el fin de desarrollar su personalidad, sus aptitudes y su capacidad mental y física hasta el máximo de sus posibilidades. Así, su artículo primero dispone lo que se transcribe a reglón seguido:

“Artículo 1°. Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

- **LEY 115 DE 1994**

La Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, estableció el esquema general del sistema de educación preescolar, básica y media en Colombia. Esta ley fue reglamentada mediante el Decreto 1860 de 2014 en los aspectos pedagógicos y de organización general del sistema, en el cual, entre otras, se estableció que existen tres niveles

de preescolar de los cuales solo el tercero, el de transición, es obligatorio.

A colación se traen a la discusión los artículos 11, 16 y 175 de la misma, los cuales consagran los niveles de educación formal, objetivos específicos de la educación preescolar y el pago de salarios y prestaciones de la educación estatal, respectivamente:

Artículo 11. Niveles de la educación formal. La educación formal a que se refiere la presente Ley, se organizará en tres (3) niveles:

a) El preescolar que comprenderá mínimo un grado obligatorio;

b) La educación básica con una duración de nueve (9) grados que se desarrollará en dos ciclos: La educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados, y

c) La educación media con una duración de dos (2) grados.

La educación formal en sus distintos niveles, tiene por objeto desarrollar en el educando conocimientos, habilidades, aptitudes y valores mediante los cuales las personas puedan fundamentar su desarrollo en forma permanente.

Artículo 16. Objetivos específicos de la educación preescolar. Son objetivos específicos del nivel preescolar:

a) El conocimiento del propio cuerpo y de sus posibilidades de acción, así como la adquisición de su identidad y autonomía;

b) El crecimiento armónico y equilibrado del niño, de tal manera que facilite la motricidad, el aprestamiento y la motivación para la lecto-escritura y para las soluciones de problemas que impliquen relaciones y operaciones matemáticas;

c) El desarrollo de la creatividad, las habilidades y destrezas propias de la edad, como también de su capacidad de aprendizaje;

d) La ubicación espacio-temporal y el ejercicio de la memoria;

e) El desarrollo de la capacidad para adquirir formas de expresión, relación y comunicación y para establecer relaciones de reciprocidad y participación, de acuerdo con normas de respeto, solidaridad y convivencia;

f) La participación en actividades lúdicas con otros niños y adultos;

g) El estímulo a la curiosidad para observar y explorar el medio natural, familiar y social;

h) El reconocimiento de su dimensión espiritual para fundamentar criterios de comportamiento;

i) La vinculación de la familia y la comunidad al proceso educativo para mejorar la calidad de vida de los niños en su medio, y

j) La formación de hábitos de alimentación, higiene personal, aseo y orden que generen conciencia sobre el valor y la necesidad de la salud.

k) <Literal adicionado por el artículo 6 de la Ley 1503 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La adquisición de hábitos de observación visual, auditiva y psicomotriz para la creación de actitudes y comportamientos de prevención frente al tránsito, respeto a las normas y autoridades, y actitudes de conciencia ciudadana en materia de uso de la vía.

Artículo 175. Pago de salarios y prestaciones de la educación estatal. Con los recursos del situado fiscal y demás que se determinen por ley, se cubrirá el gasto del servicio educativo estatal, garantizando el pago de salarios y prestaciones sociales del personal docente, directivo docente y administrativo de la educación estatal en sus niveles de educación preescolar, básica (primaria y secundaria) y media. Estos recursos aumentarán anualmente de manera que permitan atender adecuadamente este servicio educativo.

Parágrafo. El régimen salarial de los educadores de los servicios educativos estatales de los órdenes departamental, distrital o municipal se regirá por el Decreto-ley 2277 de 1979, la Ley 4ª de 1992 y demás normas que los modifiquen y adicionen.

- **LEY 1098 DE 2006**

El Código de la Infancia y la Adolescencia reúne ampliamente la normatividad, derechos y obligaciones frente a la parte de la población colombiana identificada como niños, niñas y adolescentes. Igualmente, se estableció el derecho al desarrollo integral a la primera infancia que comprende la franja poblacional de los cero a los seis años de edad. Al respecto se destacan los artículos 3, 28 y 29.

Artículo 3º. Sujetos titulares de derechos. Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad.

Artículo 28. derecho a la educación. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Esta será obligatoria por parte del Estado en un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones estatales de acuerdo con los términos establecidos en la Constitución Política. Incurrirá en multa hasta de 20 salarios mínimos quienes se abstengan de recibir a un niño en los establecimientos públicos de educación.

Artículo 29. Derecho al desarrollo integral en la primera infancia. La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición,

el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas”.

- **Ley 1753 de 2015**

La ley en mención establece la obligatoriedad y un mandato progresivo para garantizar la universalidad del derecho a la educación en las zonas urbanas para el 2025 y en la zona rural para 2030.

De Igual manera, el artículo 56 preceptúa el derecho a la educación inicial para los niños y niñas menores de cinco años. Ninguno de estos artículos fue derogado por la Ley 1955 de 2019.

Lo anterior, fue complementado por la Ley 1804 de 2016 mediante la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre enfocado en atender a los niños y niñas entre los cero (0) y seis (6) años de edad.

Finalmente, esta ley fue reglamentada mediante el Decreto 1411 de 2022 del Ministerio de Educación Nacional con el cual se reglamenta la prestación del servicio de educación inicial en Colombia.

De otra parte, la Corte Constitucional de Colombia ha promulgado un derrotero jurisprudencial relacionado con el derecho a la educación. A continuación, se expone una síntesis de las principales reglas y consideraciones jurisprudenciales elaboradas por la Corte:

El derecho a la educación es un derecho social fundamental inherente y esencial al ser humano que además permite la materialización de otros derechos consagrados en la Constitución como la igualdad de oportunidades, el derecho al trabajo, la participación política, entre otros¹.

De igual manera, el derecho a la educación es también un servicio público que cumple una función social y *exige del Estado y sus instituciones y entidades llevar a cabo acciones concretas para garantizar su prestación eficaz y continua a todos los habitantes del territorio nacional. Los principios que rigen su prestación son tres principalmente: (i) la universalidad; (ii) la solidaridad; y (iii) la redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable.*²

Para la Corte, el derecho a la educación comprende tres deberes correlativos a cargo del Estado, a saber: el de impedir el derecho a la educación (respeto), el de evitar que terceros impidan el acceso a la educación (protección) y la ejecución normativa, técnica y económica para hacer efectivo el disfrute del derecho (cumplimiento)³.

Por otro lado, para la Corte el derecho a la educación incorpora una faceta negativa y otra

¹ Corte Constitucional, Sentencia T-607 de 2003

² Corte Constitucional, Sentencia T-434 de 2018

³ Corte Constitucional, ver, entre otras, Sentencias T-124 de 2020, T-167 de 2019, T-106 de 2019, T-091 e 2018

positiva o de carácter prestacional, dentro de la cual se han diferenciado obligaciones de aplicación inmediata y deberes progresivos a cargo del Estado y que se definen, entre otras, a partir de lo preceptuado en la Constitución Política, la ley y los tratados internacionales sobre derechos humanos que Colombia se ha comprometido a cumplir.⁴

Finalmente, tomando como base la Observación General número 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, la Corte fijó el contenido y dimensiones del derecho a la educación a partir de las siguientes características que conforman una educación integral: *disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad*⁵.

En el presente proyecto se busca apuntar al elemento de disponibilidad que la Corte define como el deber estatal de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores de edad las condiciones necesarias para su acceso y permanencia.

V. MARCO INTERNACIONAL

En relación con la jurisprudencia constitucional antes mencionada, la Observación General No. 13 adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en 1999, establece el alcance y contenido del derecho a la educación y las obligaciones estatales correspondientes.

En la Observación se establece que *la educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades.*

En ella se formularon las cuatro dimensiones mencionadas anteriormente que los estados deben hacer realidad: *disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.*

En cuanto a la disponibilidad, tema objeto del presente proyecto, la Observación la define como un deber de que existan instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte.

No sobra recordar que lo anterior surge del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que establece en su artículo 13 contempla el derecho a la educación y el deber de todos los estados parte de hacer accesible todos los niveles de educación a la población mediante su progresiva gratuidad.

De igual manera, la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 26 propende por la gratuidad de la educación elemental y

fundamental y en igual sentido lo hace el artículo 12 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en relación con la educación primaria.

De otro lado, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño establece obligaciones en la garantía del derecho a la educación, especialmente en su artículo 28 que formula el deber progresivo de garantizar todos los niveles educativos a los niños, niñas y adolescentes.

VI. CONSIDERACIONES SOBRE LAS INICIATIVAS CONSTITUCIONALES

a) **Proyecto de Acto legislativo 027 de 2022 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia”**

El Proyecto de acto legislativo número 027 de 2022 Cámara, por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, tiene por objeto fortalecer la protección del derecho al acceso a la educación como un derecho fundamental, esta iniciativa legislativa pretende establecer la educación como derecho de todas las personas, otorgando un carácter de obligatoriedad específicamente para aquellos menores de dieciocho (18) años. La razón esencial por la cual se realiza la modificación constitucional plasmada en esta iniciativa legislativa, es la inclusión de la primera infancia dentro del artículo 67 de la Carta Política, para que esta etapa del ciclo vital de una persona, la cual va desde los cero (0) a los seis (6) años de edad sea debidamente instruida, puesto que en este periodo se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano.

Así las cosas, el proyecto propone una serie de modificaciones al artículo 67 de la Carta Política, el cual consagra lo relacionado en materia de educación como un derecho y un servicio. A continuación, se precisan las modificaciones que traería este proyecto:

Actualmente, dentro de la materia de educación la Constitución Política propugna por una formación soportada 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. Con la iniciativa constitucional se busca que los valores del respeto también recaigan sobre los bienes públicos y la generación de riquezas. Reforma que para el suscrito es totalmente acertada teniendo en cuenta en primer lugar, la existencia de una cultura a la corrupción.

En el año 2018 se publicó el artículo “*La corrupción como parte de la cultura colombiana*”⁶ en el cual se manifiesta que “*A diario se puede ver que las personas buscan hacerle el ‘quite’ a cualquier tipo de regla, donde se irrespetan las filas del sistema de transporte masivo, se falsifican incapacidades para faltar al trabajo, o se copia durante los exámenes*

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-520 de 2016 y Sentencia T-434 de 2018

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-196 de 2021

⁶ Rescatado de: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-corrupcion-como-parte-de-la-cultura-colombiana-2763498>

en los colegios y las universidades, por nombrar solo algunas. Todas estas son manifestaciones del fenómeno de la corrupción que se ha asimilado en la cotidianidad de Colombia como algo natural y que al no ser castigado no se crea la obligatoriedad de cambiarlo.”

De acuerdo con Transparencia por Colombia, el país ha mantenido un indecoroso puesto dentro de los rankings sobre percepción de corrupción en el mundo, ubicándolo en el puesto 90 de 180 países analizados.

María Paula Ángel, abogada e investigadora de Dejusticia, explicó que *“varios autores defienden que desde la época de la colonia se creó una cultura de acatar la norma, pero no cumplirla, es lo que se denomina ‘El incumplidor estratégico y arrogante’”*.

Para Fabián Sanabria, antropólogo y doctor en ciencias sociales *“Colombia y su sociedad están enfermas de corrupción. Un cáncer que destruye cada célula de la sociedad y que no se curará con un paquete normativo. Es un tema estructural, debe atacarse desde la base”*.

Ello quiere decir que a pesar de la existencia de las normas y más aún, que los colombianos las conocen y son conscientes de cometer actos de corrupción, por tanto, surge la necesidad de implementar una solución desde otra arista, esto es, la modificación del sistema educativo, impartiendo nuevos valores éticos como lo es el respeto hacia los bienes públicos.

Ahora bien, en relación con la ampliación del espectro de edad para educación obligatoria, es decir, entre los 0 hasta los 18 años los autores de esta iniciativa constitucional argumentan la necesidad que exista una relación entre los artículos 44 de la Constitución Política, 17 y 18 de la Ley 115 de 1994 y 3 de la Ley 1098 de 2006. Así, en relación al límite de los 15 años establecido en el artículo 67 de la Carta, traen a colación la sentencia de la Corte Constitucional T-323-94, de 14 de julio de 1994, magistrado ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, aclaró *“Las personas que se encuentran entre 15 y 18 años de edad y que demandan acceso para alguno de los nueve años de educación básica. En estos casos, si bien su situación no está contemplada por el artículo 67, el carácter preferencial de los derechos del menor consagrado en el artículo 44 constitucional los pone en situación de beneficiarios de la acción prestacional contemplada en el citado artículo 67 de la Carta.”*

Por último, también considera el suscrito ponente la pertinencia de la adhesión del inciso que preceptúa lo siguiente: *“Con el fin de garantizar el acceso y permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media, el Estado procurará satisfacer las necesidades básicas de los estudiantes, en nutrición, transporte en zonas de difícil acceso, salud y útiles escolares, sin perjuicio del cobro a quienes puedan sufragarlos.”*

Lo anterior es de gran relevancia cuando se consultan datos sobre deserción escolar en Colombia *“Y es que, de acuerdo con las cifras oficiales del Sistema de Matrícula Estudiantil del Ministerio de Educación (Simat), un poco menos de la mitad de los estudiantes que entran a primero de primaria no termina el bachillerato.”*⁷ Es decir, tenemos un problema de acceso al sistema educativo en la educación básica y media, el cual trae como resultado la deserción escolar.

El informe de pobreza multidimensional publicado por el DANE, releva que el indicador de inasistencia escolar registró un incremento de 13,7 puntos porcentuales a nivel nacional, pasando de 2,7% en 2019 a 16,4% en 2020. En las zonas rurales el incremento fue de 25,5 puntos porcentuales.

De acuerdo con datos reportados en publicación de El Tiempo basados en el Simat:

“(…)

Para observar el impacto de este fenómeno en detalle, basta ver la situación de quienes en el año 2021 terminaron su bachillerato, que fueron 534.178 jóvenes que aparecen registrados en el Simat. Esta cohorte fue la misma que en 2018 cursaba el octavo grado. Sin embargo, el sistema registra para ese año un total de 729.095 estudiantes en dicho grado.

Eso quiere decir que, tan solo en cuatro años y solo en esta generación, el sistema educativo perdió un total de 194.917 estudiantes, un 26,73 por ciento. Pero este fenómeno se repite año a año, teniendo especial fuerza entre los grados sexto y noveno, llegando a la cifra mencionada por los diferentes observatorios.

*(…)”*⁸

De acuerdo con el estudio Causales de deserción del 2019 realizado por la Fundación United Way y la Universidad de los Andes *“referenció que se dividen en tres categorías: condiciones familiares, condiciones individuales y características institucionales.”*⁹

Entre las condiciones familiares, *“dentro de las cuales se resaltan: nivel educativo de los padres y problemas económicos en el hogar que en muchas ocasiones termina generando el trabajo infantil”*.

La satisfacción de necesidades como nutrición, transporte en zonas de difícil acceso, salud y útiles escolares de quienes se encuentran en edad de escolarización contribuiría a su bienestar y a evitar de cierta forma la deserción.

⁷ Rescatado de: <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/desercion-escolar-en-colombia-cifras-y-causas-del-abandono-de-alumnos-685904>

⁸ Rescatado de: <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/desercion-escolar-en-colombia-cifras-y-causas-del-abandono-de-alumnos-685904>

⁹ Rescatado de: <https://unitedwaycolombia.org/2022/07/12/desercion-escolar-desafio-de-la-educacion-en-colombia/>

Aunado a lo anterior, si bien es cierto que en Colombia existe el Programa de Alimentación Escolar (PAE) como una política pública cuyos lineamientos son definidos por el Gobierno Nacional y las entidades territoriales tienen la obligación de ejecutarlo, “cuyo objetivo fundamental es contribuir con la permanencia de los estudiantes, sistema escolar y aportar, durante la jornada escolar, macronutrientes (carbohidratos, proteínas y grasas) y los micronutrientes (zinc, hierro, vitamina A y calcio) en los porcentajes que se definan para cada modalidad”¹⁰, también es cierto que frente a este programa se han presentado irregularidades en su ejecución; verbigracia, a fecha de abril del presente año la Procuraduría General de la Nación detectó que en 11 entidades territoriales (autoridades del sector educativo de Buenaventura, Caquetá, Cesar, Córdoba, Cúcuta, Magdalena, Neiva, Pitalito, Santa Marta, Sincelejo y Sucre) no se había dado inicio a la prestación del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Según informe¹¹ de la Contraloría General de la República, con corte al 28 de marzo, en 10 instituciones educativas de cinco entidades territoriales (Boyacá, Meta, Antioquia, Cundinamarca, Medellín), se han presentado alertas de calidad e inocuidad sanitaria en las raciones recibidas.

La Contraloría General de la República, a través de su delegada para la participación ciudadana, en el ejercicio de Especial Seguimiento que se realiza al Programa de Alimentación Escolar (PAE), observó falencias en las condiciones de infraestructura requerida para la entrega de alimentos, al respecto reportan que “De igual manera, se logró evidenciar que se presentan significativas condiciones de deterioro de las infraestructuras requeridas para la ejecución del PAE, así como la falta de menaje en la mayoría de las sedes educativas. El 16% de las IE (24) no cuentan con cocina, el 26% (39) no tienen un lugar de almacenamiento, el 15% (22) carecen de comedor y el 22% (33) no disponen de un sitio para la refrigeración de los alimentos.”

Al respecto, el Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional de Colombia, Obssan, señala:

“La causa principal de lo que sucede en el PAE y otros programas de este tipo en Colombia es el modelo de financiamiento y, sobre todo, de contratación. La contratación tercerizada permite que operadores privados queden a cargo de la parte más importante del Programa: la prestación del servicio. Así, los recursos quedan en manos de

empresas cuyo objetivo es el lucro, incluso a costa del bienestar de los niños. Y todo sucede gracias a un modelo de negocio muy rentable en virtud de la falta de control, y no pocas veces a la complicidad, de las entidades estatales”¹².

Por tanto, es pertinente consagrar la garantía de nutrición de los niños, niñas y adolescentes en la Constitución Política como una obligación del Gobierno nacional, lo cual se correlaciona con el buen funcionamiento del PAE y el ejercicio de controles sobre aquel.

De otra parte, el acceso a la educación en Colombia se encuentra limitado por la falta de prestación del servicio de transporte escolar en zonas rurales. En tal sentido, la Ley 2033 de 2020 “establece una excepción que será otorgada por el Ministerio de Transporte para que los municipios puedan contratar personas naturales y/o jurídicas, con el propósito de prestar el servicio de transporte escolar, bajo condiciones especiales de transporte y bajo el régimen de contratación pública, en lugares donde se requieran medidas diferenciadas para garantizar la accesibilidad material del derecho a la educación de la población”. La anterior, busca mejorar las condiciones del transporte escolar en zonas rurales para que niños, niñas y adolescentes puedan ir a estudiar.

Empero, a través de medios de comunicación continúan reportando casos de estudiantes que habitan zonas rurales no han podido iniciar clases por falta de rutas escolares. Por ejemplo, en la Vereda el Verjón de Teusaca¹³, el promedio de transporte por niño es de \$20 000 (ida y vuelta), recursos con los cuales no cuentan los padres de familia. Igual situación ocurre en pueblos de las zonas rurales de Sucre, el gremio de docentes y padres de familia del departamento, denuncian que los niños deben caminar kilómetros para asistir a las instituciones educativas y utilizan transportes con escasas condiciones de seguridad, por lo cual solicitan a las Secretarías de Educación la contratación del transporte¹⁴. De manera similar ocurre en la zona rural de Dolores, toda vez que la alcaldía no ha garantizado el servicio de transporte escolar, por ello los padres de familia deben pagar diariamente un valor correspondiente a \$10.000 para que un vehículo lleve a los niños al colegio y los retorne a sus casas, representando un gasto muy alto para las familias que viven en la zona¹⁵.

¹² Rescatado de: <http://obssan.unal.edu.co/wordpress/el-programa-de-alimentacion-escolar-robo-de-recursos-a-los-mas-necesitados/>

¹³ Rescatado de: <https://conexioncapital.co/estudiantes-de-zonas-rurales-no-han-podido-iniciar-clases-por-falta-de-rutas-escolares/>

¹⁴ Rescatado de: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/en-sucre-ninos-de-zonas-rurales-claman-por-transporte-para-ir-a-estudiar-661339>

¹⁵ Rescatado de: <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/tolima/482687-transporte-escolar-los-serios-problemas-para-enviar-clase-los-menores-en-zona-rural>

¹⁰ Rescatado de: <https://www.mineduccion.gov.co/1621/w3-printer-235135.html>

¹¹ Rescatado de: <https://www.contraloria.gov.co/es/w/11-entidades-territoriales-certificadas-en-colombia-no-han-dado-inicio-oportuno-al-pae-1-mill%C3%B3n-de-estudiantes-en-el-pa%C3%ADs-dos-meses-despu%C3%A9s-de-iniciar-clases-a%C3%BAno-est%C3%A1n-recibiendo-alimentaci%C3%B3n-escolar>

Ampliando la argumentación, en Sentencia T-434 de 2018 la Corte amparó los derechos fundamentales a la igualdad y a la educación de los menores de edad. Por tanto, le ordenó a la Secretaría de Educación de Santander que garantice un servicio de transporte apto, desde su casa hasta la parada de la ruta municipal escolar, para que los menores de edad puedan asistir a un colegio que siga el método tradicional de educación, diseñado para niños, niñas y adolescentes. La Corte explica que *“cuanto al derecho a la educación, la jurisprudencia constitucional ha determinado que tiene cuatro componentes esenciales: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. El primero de ellos, implica principalmente la obligación para el estado de crear, construir y financiar suficientes instituciones educativas para todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo y abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio. Por su parte, el componente de accesibilidad protege el derecho fundamental de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad o, en otras palabras, la eliminación de toda forma de discriminación que pueda obstaculizar el acceso al mismo. En concreto, se ha considerado que esas condiciones de igualdad comprenden: la imposibilidad de restringir el acceso por motivos prohibidos, de manera que todos tengan cabida, en especial quienes hacen parte de los grupos más vulnerables; la accesibilidad material o geográfica, a través de la implementación de instituciones de acceso razonable; y la accesibilidad económica, que involucra la gratuidad de la educación primaria y la implementación gradual de la enseñanza secundaria y superior gratuita”*.

En suma, las modificaciones propuestas para el proyecto de acto legislativo 027 de 2022 Cámara representan un gran beneficio en materia de formación escolar y acceso a la educación como derecho y servicio.

b) Proyecto de Acto legislativo 081 de 2022 Cámara “Por el cual se garantiza la educación preescolar y media”

El Proyecto de Acto Legislativo número 081 de 2022 – Cámara, *por el cual se garantiza la educación preescolar y media*”, tiene por objeto realizar una reforma al artículo 67 constitucional estableciendo que la responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia frente a la educación de los niños, niñas y adolescentes sea desde los primeros años de edad; existiendo una variación, donde la obligación ya no será de los cinco (5) a los quince (15) años, si no de los tres (3) a los dieciocho (18) años con tres (3) niveles de preescolar, nueve (9) de educación básica y dos (2) de educación media.

Actualmente para los niños de cinco (5) años en adelante es obligatorio que el Estado garantice el acceso al grado transición, educación básica y media; no obstante, para los menores entre los tres (3) a los cinco (5) años no existe obligatoriedad

de brindar garantías de acceso a los grados de educación prejardín y jardín. Adicionalmente para los jóvenes mayores de quince (15) años hasta los dieciocho (18) años no hay obligatoriedad en la prestación de la educación media.

Es preciso señalar que según las cifras del Ministerio de Educación para el 2022, existe un total de 2.379.030 niños y niñas en el país entre los tres (3) y cinco (5) años; no obstante, matriculados ante instituciones educativas de carácter público y privado para el 2020 sólo hay un total de 912.438 niños y niñas. Lo que da a entender que actualmente solo se cubre al 38.3% de los niños y niñas que deberían ser beneficiarios del derecho a la educación en pre-jardín y jardín.

El Proyecto de Acto Legislativo puesto a consideración del Congreso de la República se justifica bajo los siguientes aspectos:

• Justificación del Proyecto de Acto Legislativo

El presente proyecto busca ampliar el margen de protección promovido por la Constitución Política de 1991, que para muchos sectores fue insuficiente de acuerdo con los fines establecidos en la misma Constitución.

El Estado Social de Derecho tiene, entre otros de sus fundamentos, la búsqueda de la igualdad social real¹⁶, siendo la educación uno de los elementos centrales para garantizar la oportunidad para todas las personas de desenvolverse en la vida económica, social y cultural del país.

La Corte Constitucional, a lo largo de su jurisprudencia, ha resaltado la importancia de la educación como parte de la formación moral, física e intelectual de las personas, así como su conexión en la concreción de otros derechos y valores como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital y la participación política¹⁷.

De igual manera, el principio democrático que inspira la Constitución implica la necesidad de formar personas que tengan las disposiciones y capacidades necesarias para la vida democrática. La democracia, entendida en su concepción ética, a la cual quiso apuntar el constituyente de 1991 para superar la concepción instrumental de la democracia representativa, requiere de personas que incorporen los valores necesarios para materializar dicho modelo, pues sin ello el ideal democrático no será realidad.

Recordando a John Dewey, uno de los grandes referentes filosóficos sobre la educación democrática, la educación es una manera de desarrollar hábitos en personas, los hábitos necesarios para la vida democrática¹⁸. En el mismo sentido lo

¹⁶ Villar Borda, Luis. Estado de derecho y Estado social de derecho. Revista Derecho del Estado, Vol. No. 20, diciembre de 2007. p. 83.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-743 de 2013.

¹⁸ Frankena, William K. Tres filosofías de la educación en la historia: Aristóteles, Kant, Dewey. 1ª ed., trad. Antonio Garza y Garza, Unión Tipográfica Editorial Hispano

planteaba Estanislao Zuleta cuando mencionaba los elementos necesarios para la creación de una cultura democrática¹⁹, y la necesidad de formar las capacidades y disposiciones para consolidar esos elementos.

En este escenario, resulta apenas lógico que la Constitución, como norma suprema del ordenamiento jurídico y base política para el actuar del Estado, deba contemplar la educación en todos los niveles de formación de los niños, niñas y adolescentes con el fin de garantizar a todos las personas que integran la sociedad colombiana los valores y derechos consagrados en dicha Constitución.

Si bien a nivel legislativo se han dado avances en la ampliación del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes, la garantía constitucional impone un deber sólido y duradero a las instituciones del Estado para materializar este contenido, al tiempo que actualiza nuestra Constitución a las necesidades de la sociedad colombiana y al espíritu democrático y progresista promovido por la Carta Política.

Así, se busca consolidar de manera amplia el derecho a la educación mediante esta modificación de rango constitucional, sin que esto suponga una obligación de inmediato cumplimiento para el Estado, pues, será la Ley la que determine la implementación progresiva de los elementos incorporados en el texto constitucional, que, de todas formas, serán de obligatoria observancia para las entidades del Estado.

• Importancia de la iniciativa

Según lo dispuesto por el Ministerio de Educación nacional, “*la primera infancia es el periodo propicio para potenciar las capacidades cognitivas, comunicativas y sociales*” de los niños y niñas. Siendo esta etapa clave para la formación y desarrollo educativo futuro. Resalta el Ministerio que la formación en estas etapas influye en un mejor desempeño en las fases posteriores de la educación, en una disminución del fracaso escolar y, en una reducción de la deserción académica²⁰. La concepción que hoy se tiene de la educación para niños y niñas antes de los seis años es concebida como preparación para la escuela (aprestamiento) y se caracteriza por prácticas escolares convencionales que privilegian actividades sedentarias, de repetición y de memoria.

En este sentido, la organización Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab dice que “*las habilidades sociales bien desarrolladas son vitales para construir no solo aulas cohesionadas, sino también comunidades y economías, ya que permiten*

que los miembros de la sociedad se comuniquen de manera efectiva y trabajen juntos”²¹.

Por su parte, la educación media tiene como propósito *la comprensión de ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo*²². En este nivel, además de formarse la conexión con la educación superior, también se perfilan oportunidades para la vida laboral del joven en formación.

Según cifras del Observatorio a la Gestión Educativa, la tasa de cobertura neta para el año 2021 en el grado de transición fue del 62.4%, mientras que la tasa de cobertura neta en educación básica primaria para el mismo año fue de 88.2% y para la básica secundaria del 80%. Por otro lado, la tasa de cobertura neta para la educación media también para 2021 fue de 48.7%²³.

Por su parte, cifras del Dane muestran que para el año 2021, del total de niños, niñas y adolescentes matriculados en la educación formal, el 8.47% correspondió a nivel preescolar, el 41.8% al nivel básico y alrededor del 10% corresponde al nivel de educación media. Como complemento, un 5.1% lo representó el CLEI (Ciclos Lectivos Especiales Integrados). En número de personas matriculadas a nivel nacional, sumó un total de 9.797.677 personas²⁴. Lo anterior implicó una reducción del total de personas matriculadas en 2020, que en dicho año correspondió a 9.882.843²⁵.

Se estima que la población entre 0 y 14 años representa un 22.6% de la población total y que el total de niños, niñas y adolescentes está en alrededor de un 31,02% del total de la población colombiana, esto es, alrededor de 15.454.633²⁶.

Aunado a lo antedicho, los autores del proyecto del acto legislativo de la referencia exponen respecto a la cobertura de la educación en primera infancia que “si se determina en base al SIMAT reportado por el MEN la cobertura de atención preescolar con base a los niños y niñas entre 3 y 5 años que en ese grupo de edad se encuentra un total de 2’379.030 con lo cual la cobertura total para educación preescolar es de tan sólo 38,3% al registrarse matriculados en educación preescolar un total de 912.438 niños y

Americana, México D.F., 1968. p 111.

¹⁹ Zuleta, Estanislao. “Colombia: violencia, democracia y derechos humanos”. Ariel, Bogotá, 2015. p. 41 y ss.

²⁰ Ministerio de Educación. ¿Qué es la atención integral? Recuperado de: <https://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/article-177827.html>

²¹ Primero lo primero. “El desarrollo del país está en la primera infancia”. Recuperado de: <https://primeroloprimerico.es/el-desarrollo-del-pais-esta-en-la-primera-infancia/>

²² Ley 115 del 1994, artículo 27.

²³ Recuperado de: <https://www.obsgestioneducativa.com/datos-al-tablero/sistema-nacional-de-indicadores/indicadores-de-cobertura-y-sedes-educativas/>

²⁴ Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/educacion/poblacion-escolarizada/educacion-formal>

²⁵ Recuperado de: <https://www.obsgestioneducativa.com/datos-al-tablero/sistema-nacional-de-indicadores/indicadores-de-cobertura-y-sedes-educativas/>

²⁶ Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/dane-para-ninos/sabias-que.html>

niñas en 2022”, información que se puede verificar en la tabla anexada a continuación, a través de la cual se relaciona el tipo de institución que brinda la atención y de acuerdo a la edad a qué cobertura corresponde para cada grado:

Grados	Oficial	No oficial (oferta privada)	Total	Cobertura para grupo de edad	% De cobertura brindada por institución oficial	% De cobertura brindada por institución privada
Prejardín	12.258	56.647	68.905	8,8%	18%	82%
Jardín	28.312	94.126	122.438	15,39%	23%	77%
Transición	571.023	150.072	721.095	90,6%	79%	11%
Total preescolar	611.593	300.845	912.438	38,3%	67%	33%

Fuente: Proyecto de acto legislativo 081 de 2022 Cámara.

De la lectura del cuadro presentado, se concluye que en Colombia los grados prejardín y jardín solo tienen una cobertura del 9% y 15%. Además, en el grado prejardín y jardín la cobertura brindada por las instituciones oficiales se encuentra alrededor del 20%, mientras que transición llega cerca del 80%; evidenciando la gran brecha existente en el acceso a la educación en los grados de prejardín y jardín para las familias de bajos ingresos respecto de aquellas que tienen mayores ingresos, pues a la fecha la cobertura de estos grados está a cargo de instituciones educativas de carácter privado. Ergo, es necesario establecer la obligatoriedad en las instituciones oficiales sobre instituir tres (3) niveles de educación preescolar y así, garantizar la universalidad del derecho a la educación en el Estado.

Sumado a ello, se resalta el estudio titulado Contexto escolar y social del aprendizaje en Colombia (CESAC), realizado por el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES)²⁷; investigación en torno a los resultados de las pruebas Saber 3°, 5° y 9°, la cual informa acerca de la relación de los diferentes factores de afectación en el desempeño escolar de los estudiantes.

El estudio hace énfasis sobre la relación entre los resultados obtenidos por los estudiantes con los antecedentes escolares, esto es, haber recibido educación preescolar, concluyendo:

“Los niños que no han cursado estudios de preescolar antes de ingresar a la escuela primaria, obtienen los puntajes más bajos en ciencia, lenguaje y matemáticas, en las pruebas Saber 3°, 5° y 9° que aquellos que si han asistido 3 años a este tipo de educación.

Cerca del 20% de los estudiantes pertenecientes a niveles socioeconómicos bajos (1 y 2) y el 23% de los que asisten a colegios oficiales rurales, no asiste a preescolar antes de ingresar a la escuela primaria.

Estos niños tienen los puntajes más bajos en las áreas de ciencias (280,4), lenguaje (281,9) y matemáticas (271,2) en comparación, con los estudiantes que a nivel nacional realizan 1, 2 o 3 años de preescolar”.

De tal manera, el estudio ratifica la importancia de la atención a la primera infancia.

Con base en lo anterior, teniendo en cuenta que existen un gran número de niños, niñas y adolescentes sin acceso a la educación formal, el impacto del proyecto es enorme. Con este se busca garantizar que el estado despliegue todas las herramientas a su alcance para que esos más de seis millones de niños, niñas y adolescentes que hoy están fuera de la educación formal puedan integrarse al sistema.

• **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)-**

Los diecisiete (17) Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es el plan maestro adoptado por las Naciones Unidas en el 2015 para hacer un llamado universal a unirse el mundialmente a poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas personas disfruten de “paz y prosperidad”. Siendo estos objetivos mundiales la forma en la que la humanidad se une para equilibrar la sostenibilidad social, económica y ambiental, como principios básicos para el progreso de la sociedad.

Los ODS comprenden: 1) fin de la pobreza, 2) hambre cero, 3) salud y bienestar, 4) educación de calidad, 5) igualdad de género, 6) agua y saneamiento, 7) energía asequible y no contaminante, 8) trabajo decente y crecimiento económico, 9) industria, innovación e infraestructura, 10) reducción de las desigualdades, 11) ciudades y comunidades sostenibles, 12) producción y consumo responsable, 13) acción por el clima, 14) vida submarina, 15) vida de ecosistemas terrestres, 16) paz, justicia e instituciones sólidas y 17) alianza para lograr los objetivos.

El objetivo 4 “educación de calidad” busca garantizar a 2030 que “*todos los niños y niñas completen una educación primaria y secundaria gratuita, equitativa y de calidad que conduzca a resultados de aprendizaje relevantes y efectivos*”²⁸. El desarrollo de este objetivo va encaminado a garantizar la educación inclusiva y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Las Naciones Unidas al definir este objetivo expresa que “*la educación permite la movilidad socioeconómica ascendente y es clave para salir de la pobreza*”. Entendiendo la educación como principio básico del desarrollo humano.

²⁷ ICFES. Contexto Escolar y Social del Aprendizaje en Colombia (CESAC), 2015.

²⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. “Objetivo 4: Educación de Calidad”. Recuperado de: <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals#educacion-calidad>

Entre las metas para desarrollar este objetivo a 2030 y que se relacionan con el presente proyecto son:

- Acceso a un desarrollo, atención y educación preprimaria de calidad en la primera infancia para que estén preparados para la educación primaria.
- Acceso equitativo a la educación técnica, profesional y terciaria asequible y de calidad, incluida la universidad.

Este ODS fue desarrollado en el Plan Sectorial de Educación 2018-2022 en el cual se establece en uno de los siete ejes para la educación de Colombia el “desarrollo integral de la primera infancia”, para lo cual se establece la necesidad de contar con mayor cobertura y articulación de la oferta educativa en primera infancia.

Cabe señalar, que el Plan de Gobierno de Gustavo Petro determina en su capítulo “De la desigualdad hacia una sociedad garante de derechos”, disposiciones especial para la atención de la primera instancia, señalando que esta será de acceso universal y gratuito para los menores de seis (06) años y refiriendo el compromiso de ampliar la cobertura para los niños mayores de tres (03) años en el sistema educativo, buscando “alcanzar la cobertura universal y priorizando a 2.7 millones de niños y niñas en condiciones de vulneración de derechos”.

Es un compromiso de todos avanzar en la protección de la primera infancia, de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país, garantizándoles a estos dentro del Estado Social de Derechos y como fines esenciales de este el derecho a la educación desde los primeros años de vida y hasta el momento en que cumple la mayoría de edad.

• Análisis comparado

En el año 2017, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) hizo un llamado sobre la importancia de mejorar la educación y la atención de la primera infancia con el objetivo de apoyar el desarrollo integral de las niñas y niños. En este sentido señaló que: “es recomendable que los países redoblen esfuerzos para ofrecer educación y atención de la primera infancia (EAPI) asequibles y de alta calidad, y así brindar a todos los niños la oportunidad de alcanzar su potencial y mejorar la movilidad social”²⁹.

La OCDE determina en su estudio que al evaluar los resultados de PISA 2015, los niños y niñas de quince (15) años que tuvieron acceso a la atención de la primera instancia “mostraron un mejor desempeño” que sus pares que no tuvieron este acceso. Es por esta razón que la OCDE recomienda

que los países incrementen esfuerzos para ofrecer educación y atención a la primera infancia.

Sobre este punto Andreas Schleicher, director de la Dirección de Educación y Habilidades de la Oede, aseguró: “Los primeros años de vida constituyen las bases para el desarrollo y aprendizaje de las competencias del futuro, y las inversiones en educación y atención de la primera infancia de alta calidad pagan grandes dividendos en términos de aprendizaje y desarrollo a largo plazo de los niños, en particular para los más marginados”.

En el año 2018 la OCDE señaló que:

“Los países de la OCDE, alrededor del 95% de los niños y niñas están escolarizados en la EAPI un año antes de la edad oficial de acceso a la educación primaria. Sin embargo, hay una variación significativa entre países, con valores que van desde menos del 80% en Turquía o Arabia Saudí hasta al menos el 99% para ambos sexos en Brasil, Canadá, Colombia, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Polonia, Reino Unido, Suecia y Suiza”³⁰.

Lo que lleva a concluir la necesidad de garantizar el acceso equitativo a la Educación y Atención a la Primera Infancia (EAPI) es necesaria para que los países logren promover la equidad en sus territorios, ya que las experiencias tempranas de los niños y niñas influyen en sus resultados futuros y con ello en el desarrollo de un país.

Para el caso de Colombia, en el año 2018 la OCDE determinó que el país había expandido considerablemente el acceso a la educación; no obstante, señaló la necesidad de incrementar la cobertura, mantener a los estudiantes en la escuela y suavizar las transiciones; determinando estas recomendaciones como la hoja de ruta para disminuir las brechas de desigualdad entre los estudiantes desfavorecidos y favorecidos, especialmente en la educación pre-escolar y media³¹.

Por lo que, para el caso de Colombia, es de gran importancia que Colombia avance en la ampliación de la prestación de la Educación y Atención Integral a la Primera Infancia de alta calidad, como uno de los pasos para mejorar el desempeño general de la educación y mejorar la equidad social. Lo anterior, dado que el informe de la OCDE revela

En línea con el estudio realizado por la OCDE, El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), determinó que: “la mitad de los niños en edad preescolar a nivel mundial - es decir, al menos 175 millones no están matriculados. El informe también indica que, el 78% de los niños de los países de bajos ingresos no están matriculados en

²⁹ OCDE (2017). “Mejorar la educación y la atención de la primera infancia para ayudar a más niños a lograr un buen arranque en la vida y fomentar la movilidad social”. Recuperado de: <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/mejorar-la-educacion-y-la-atencion-de-la-primera-infancia-para-ayudar-a-mas-nios-a-lograr-un-buen-arranque-en-la-vida-y-a-fomentar-la-movilidad-social-dice-la-ocde.htm>

³⁰ Ministerio de Educación y Formación Profesional de España. (2021). “Panorama de la educación: Indicadores de la OCDE 2021”. Recuperado de: <https://www.educacionyfp.gob.es/inee/dam/jcr:3922aacd-04c0-45ac-b8d4-4aebb9b96ab5/panorama-2021-papel.pdf>

³¹ OCDE (2021). “Colombia”. Recuperado de: <https://www.oecd.org/education/school/OECD-Reviews-School-Resources-Summary-Colombia-Spanish.pdf>

la enseñanza preescolar. Lo cual implica la pérdida de una de las oportunidades más importantes para ayudar a los niños a realizar su potencial”³².

Por lo cual determinan que la primera infancia alcanza su máximo potencial cuando cuenta con alimentación adecuada, estimulación temprana, oportunidades de aprendizaje, protección, cuidado y salud; dado que más del 80% del cerebro se forma antes de los tres (03) años.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Atendiendo la acumulación del Proyecto de Acto Legislativo 027 de 2022 Cámara con el Proyecto de Acto Legislativo 081 de 2022 Cámara, se procede a presentar los articulados propuestos, la consolidación y las observaciones correspondientes para la construcción del texto que se someterá a primer debate en primera vuelta ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el cual reúne el objetivo común de cada una de las iniciativas constitucionales en referencia.

Proyecto de Acto Legislativo número 027 de 2022 Cámara	Proyecto de Acto Legislativo número 081 de 2022 Cámara	Modificaciones	Observación
<p>“Por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.”.</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p>	<p>“Por el cual se garantiza la educación preescolar y media”</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>	<p>“Por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de 1991 y se garantiza la educación preescolar y media”</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p>	<p>Se adecua la redacción del título de las iniciativas acumuladas.</p>
<p>Artículo 1º: Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>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 que forme personas felices.</p>	<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia el cual quedará así:</p> <p>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, con el objeto de aportar al desarrollo económico del país.</p>	<p>Artículo 1º: Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>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, que forme personas felices, con el objeto de aportar al desarrollo económico del país.</p> <p>La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos hu-</p>	<p>Se presentan modificaciones de redacción y forma.</p> <p>Igualmente, se modifica el inciso segundo del artículo 67 en cuestión, a fin de agregar dentro de la formación de la educación de los colombianos el respeto a la diversidad étnica y cultural y de los recursos públicos, como también el desarrollo de inteligencia financiera.</p> <p>Lo antedicho, considerando en primer lugar, que a partir de la carta política de 1991 la Corte</p>

Proyecto de Acto Legislativo número 027 de 2022 Cámara	Proyecto de Acto Legislativo número 081 de 2022 Cámara	Modificaciones	Observación
<p>La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en principios y valores que garanticen comportamientos éticos que respeten la vida, la honra de las personas, los bienes del Estado y de las personas; y en la generación de riqueza, en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.</p>	<p>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.</p>	<p>manos, a la paz y a la democracia; en principios y valores que garanticen comportamientos éticos que respeten sobre el respeto a la vida, la honra de las personas, diversidad étnica y cultural los bienes y recursos del Estado y de las personas; y en la generación de riqueza y desarrollo de inteligencia financiera; en la práctica del trabajo; y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.</p>	<p>ha implementado un desarrollo en materia del principio de diversidad étnica y cultural, mediante el cual se otorga especial garantía al reconocimiento, igualdad de condiciones de todas las etnias y culturas habitantes en Colombia. Verbigracia de ello se puede consultar en las sentencias T-1105/08 y más recientemente T-063/19. Por tanto, el suscrito considera la necesidad de introducir el concepto del respeto de la diversidad étnica y cultural dentro de la formación inicial de los colombianos.</p> <p>De otra parte, en materia del conceptos de recursos públicos se introduce, teniendo en cuenta que es la intención de los autores del proyecto de acto legislativo de la relación que las nuevas generaciones tengan un respeto hacia lo público y propender por una sociedad que repudia las conductas apolíticas a la corrupción, por lo que no solamente bastaría hacia el respeto de los bienes públicos, sino también los recursos de los cuales se reputa distinción respecto a los primeros, siendo ejemplo de estos últimos el dinero recolectado en impuestos.</p> <p>Por último, con relación al inciso segundo del artículo, se plasma la expresión inteligencia financiera al considerar las nuevas dinám</p>
<p>El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria en igualdad de condiciones de calidad para todas las personas menores de dieciocho (18) años de edad, que comprenderá la educación inicial, preescolar, básica y media.</p> <p>La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.</p> <p>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</p>	<p>El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los Tres y los dieciocho años de edad y que comprenderá como mínimo, tres años de preescolar y nueve de educación básica y dos de educación media.</p> <p>La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.</p> <p>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</p>	<p>El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los Tres y los dieciocho años de edad y que comprenderá como mínimo, tres años de preescolar, nueve de educación básica y dos de educación media.</p> <p>La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.</p> <p>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.</p>	<p>De otra parte, en materia del conceptos de recursos públicos se introduce, teniendo en cuenta que es la intención de los autores del proyecto de acto legislativo de la relación que las nuevas generaciones tengan un respeto hacia lo público y propender por una sociedad que repudia las conductas apolíticas a la corrupción, por lo que no solamente bastaría hacia el respeto de los bienes públicos, sino también los recursos de los cuales se reputa distinción respecto a los primeros, siendo ejemplo de estos últimos el dinero recolectado en impuestos.</p> <p>Por último, con relación al inciso segundo del artículo, se plasma la expresión inteligencia financiera al considerar las nuevas dinám</p>

³² UNICEF (Septiembre 2019). “UNICEF indica que la educación en la primera infancia ayuda a que los niños lleguen a ser adultos productivos”. Recuperado de: <https://www.unicef.org/colombia/comunicados-prensa/unicef-indica-la-educaci%C3%B3n-en-la-primera-infancia-ayuda-que-los-ni%C3%B1os-lleguen>

Proyecto de Acto Legislativo número 027 de 2022 Cámara	Proyecto de Acto Legislativo número 081 de 2022 Cámara	Modificaciones	Observación
<p>acceso y permanencia en el sistema educativo.</p> <p><u>Con el fin de garantizar el acceso y permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media, el Estado procurará satisfacer las necesidades básicas de los estudiantes, en nutrición, transporte en zonas de difícil acceso, salud y útiles escolares, sin perjuicio del cobro a quienes puedan sufragarlos.</u></p> <p>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.</p>	<p>del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.</p> <p>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.</p>	<p><u>El Estado propondrá por la satisfacción a las necesidades básicas de los estudiantes, en nutrición, transporte en zonas de difícil acceso, salud integral y útiles escolares.</u></p> <p>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.</p> <p><u>Es deber de los gobernadores y alcaldes desarrollar políticas públicas para mitigar la deserción escolar.</u></p> <p><u>Parágrafo transitorio: Dentro del año siguiente a la fecha de promulgación del presente acto legislativo el Gobierno Nacional realizará las gestiones tendientes a actualizar los contenidos de los programas y planes de estudios que forman parte del currículo de las instituciones educativas.</u></p>	<p>Constitucionales y necesidades sociales. En países como Argentina, Estados Unidos, Francia, Finlandia, Australia, Dinamarca, Noruega, Israel y Reino Unido, han incluido dentro de su pensum académico escolar la cátedra de inteligencia financiera.</p> <p>Así, en el caso de Argentina desde el año escolar 2022, los alumnos de los últimos años de secundaria de la Ciudad de Buenos Aires recibirán hasta 18 horas de educación financiera obligatoria. En Finlandia los jóvenes fineses comienzan a recibir conocimientos económico-financieros pasando por clases exclusivas de finanzas en sus cursos superiores de ciencias sociales. Este es el mismo caso aplicado a Estados Unidos, donde 25 estados exigen a los alumnos clases de economía para graduarse.</p> <p>Por otro lado, se modifica el inciso quinto agregando el acceso a la salud integral, entendiendo por esta lo que tiene que ver con la salud física y mental. Ello, teniendo presente que la niñez y la adolescencia es la etapa más vulnerable del ser humano en lo que respecta al manejo de sus emociones y salud mental, en un artículo publicado por la Organización Mundial de la Salud (2021) exponen que “Aunque en el</p>

Proyecto de Acto Legislativo número 027 de 2022 Cámara	Proyecto de Acto Legislativo número 081 de 2022 Cámara	Modificaciones	Observación
			<p>mundo, según se calcula, uno de cada siete adolescentes de 10 a 19 años (14%) padece algún trastorno mental (1), estas enfermedades siguen en gran medida sin recibir el reconocimiento y el tratamiento debidos.” A lo cual concluyen “La adolescencia es una etapa única y formativa, pero los cambios físicos, emocionales y sociales que se producen en este periodo, incluida la exposición a la pobreza, los malos tratos o la violencia, pueden hacer que los adolescentes sean vulnerables a problemas de salud mental. Protegerlos de la adversidad, promover en ellos el aprendizaje socioemocional y el bienestar psicológico, y garantizar que puedan acceder a una atención de salud mental son factores fundamentales para su salud y bienestar durante esos años y la edad adulta.”³³</p> <p>De otra parte, se propone la modificación del inciso sexto del artículo 67 constitucional para adicionar el deber de las gobernaciones y alcaldías de políticas públicas mediante las cuales se combata la deserción escolar, siendo esta una problemática social registrada desde años atrás. La United Way Colombia (UWC) en artículo (2022) expuso lo</p>

³³ <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/adolescent-mental-health>

Proyecto de Acto Legislativo número 027 de 2022 Cámara	Proyecto de Acto Legislativo número 081 de 2022 Cámara	Modificaciones	Observación
			<p>siguiente: “En Colombia este panorama sigue siendo preocupante, el informe de pobreza multidimensional publicado por el DANE, releva que el indicador de inasistencia escolar registró un incremento de 13,7 puntos porcentuales a nivel nacional, pasando de 2,7% en 2019 a 16,4% en 2020. En las zonas rurales el incremento fue de 25,5 puntos porcentuales³⁴.”</p> <p>Por último, con el pliego de modificaciones se presenta un párrafo transitorio para que el Gobierno Nacional y en su representación, el Ministerio de Educación se encargue de actualizar todos los programas académicos de las instituciones educativas en relación con las modificaciones o cambios propuestos con el proyecto de acto legislativo y en ese sentido, los cambios que se pretenden en el mismo se ven reflejados en el ámbito del sistema educativo nacional.</p>
<p>Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Se acoge la redacción del PAL 027/2022 Cámara.</p>

VIII. COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Constitucional

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

IX. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece, en su artículo 7° que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

De acuerdo con lo expuesto por los autores del proyecto de acto legislativo 081 de 2022, la presente iniciativa al ser una modificación a la Constitución Política de 1991 no causa directamente impacto fiscal; no obstante, como lo detallan acertadamente los autores de la iniciativa constitucional en referencia, la modificación del artículo 67 constitucional ocasionará en su reglamentación, la asignación de recursos por lo cual es necesario que se garantice cerca del 25% de los recursos de regalías para la ciencia y la educación y ello se logrará realizando la modificación de lo dispuesto en la Ley 2056 de 2020 y adecuaciones a lo dispuesto en el artículo 361 constitucional.

La educación es un derecho fundamental, al cual deberían poder acceder todas las personas para que se vean fortalecidas las competencias de las generaciones presente y futuras. De esta forma, el Estado se encuentra en la obligación de velar por el cumplimiento de los estamentos constitucionales de una manera inclusiva y progresiva; obligación que se cumple con el presente proyecto de acto legislativo que tiene como objetivo principal que la primera infancia y los jóvenes hasta los 18 años tengan garantizado su educación y con ello su desarrollo integral.

³⁴ <https://unitedwaycolombia.org/2022/07/12/desercion-escolar-desafio-de-la-educacion-en-colombia/>

En igual sentido, la Corte Constitucional en las Sentencias C-911 de 2007 y C-502 de 2007 ha expresado frente al impacto fiscal, que las normas no pueden convertirse en óbice y barrera para que las Corporaciones Públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo. Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.”

De esta forma, lo dispuesto por la Corte Constitucional es un llamado al Congreso de la República para que las normas que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa.

Al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte Constitucional en la Sentencia C-315 de 2008 ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, [...]”

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso de la República la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel

el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la viabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Adicionalmente, para la implementación se requiere reformar posteriormente la Ley 115 del 94, Ley General de Educación, para establecer gradualidad, así como sumar esfuerzos con recursos de regalías para alcanzar la financiación adecuada. Por otra parte, es posible que como fuente alterna de financiación los municipios puedan complementar el gasto público proveniente de la fuente mencionada con contrapartidas propias, en especial para adecuar la oferta educativa necesaria para atender la demanda esperada de aplicar la modificación.

La población entre los tres (03) y cinco (05) años asciende a 2.379.030, de la cual, 912.438 se encuentra matriculada en algún nivel de educación preescolar. De esta forma, aproximadamente 1.466.592 se encuentra desatendida. Según datos del Ministerio de Educación Nacional (MEN), se calcula que en promedio el costo de un estudiante de preescolar en 2019 fue de 1,8 millones al año, que indexado a 2022 arrojaría 2 millones al año aproximadamente. Esta estimación preliminar es indicativa y sirve para obtener una referencia del posible monto necesario para absorber los nuevos.

X. CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 señala que: *“el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

De esta forma, la Ley 2003 de 2019 en su artículo 1° señala lo siguiente:

“[...] El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

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.

[...] Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores [...]
(Negrilla y Subrayado Fuera del Texto)

Es así, como al ser esta una iniciativa constitucional que propende por el interés general de proteger, promover y garantizar la educación a todos los niños, niñas y adolescentes; **no constituye conflicto de interés para los congresistas que participen en su discusión y votación.**

Empero, la apreciación aquí presentada no exime al Congresista de identificar causales sobre las cuales pueda reposar un conflicto de interés frente al proyecto de acto legislativo 027 de 2022 Cámara acumulado con el proyecto de acto legislativo 081 de 2022 Cámara.

XI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y solicito a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar Primer Debate en primera vuelta al **Proyecto de Acto Legislativo número 027 de 2022 Cámara, por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 081 de 2022 – Cámara, por el cual se garantiza la educación preescolar y media, de acuerdo con el texto propuesto.**

Cordialmente,



JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara
Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
Partido Cambio Radical

XII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 027 DE 2022 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 081 DE 2022 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de 1991 y se garantiza la educación preescolar y media.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

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, que forme personas felices, con el objeto de aportar al desarrollo económico del país.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en principios y valores que garanticen comportamientos éticos sobre el respeto a la vida, la honra de las personas, diversidad étnica y

cultural los bienes y recursos del Estado y de las personas; en la generación de riqueza y desarrollo de inteligencia financiera; 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 Tres y los dieciocho años de edad y que comprenderá como mínimo, tres años de preescolar, nueve de educación básica y dos de educación media.

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.

El Estado propenderá por la satisfacción a las necesidades básicas de los estudiantes, en nutrición, transporte en zonas de difícil acceso, salud integral y útiles escolares.

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. Es deber de los gobernadores y alcaldes desarrollar políticas públicas para mitigar la deserción escolar.

Parágrafo transitorio: Dentro del año siguiente a la fecha de promulgación del presente acto legislativo el Gobierno Nacional realizará las gestiones tendientes a actualizar los contenidos de los programas y planes de estudios que forman parte del currículo de las instituciones educativas.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

Cordialmente,



JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara
Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
Partido Cambio Radical

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se declara al municipio de Soacha Distrito Especial de Paz de Colombia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto otorgar a la ciudad de Soacha la categoría de Distrito

Especial de Paz de Colombia y dotarla de todas las facultades e instrumentos legales que le permitan cumplir las funciones y servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral y buen vivir de sus habitantes y ciudadanos para poder alcanzar una sociedad de paz y conocimiento.

MARCO NORMATIVO

Constitución Política de Colombia

La figura de la descentralización administrativa data desde la Constitución de la constitución de 1886, sin embargo, su desarrollo se encuentra en el marco de la Constitución de 1991. Mediante este modelo, se busca desarrollar de una manera más eficiente las funciones del Estado, otorgando autonomía a los entes territoriales.

En el caso de los distritos, dicho concepto tiene su surgimiento en el siglo XIX, sin embargo, vemos que su desarrollo se da en 1991 cuando la Asamblea Nacional Constituyente consagra la categoría especial de municipios. Desde 1991 hasta el 2013, Colombia solo contaba con cinco (05) distritos Bogotá, Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y Buenaventura. No obstante, con la aprobación de la Ley 1617 de 2013 esta cifra ha aumentado exponencialmente, existiendo a la fecha diez (10) distritos en el país.

Por medio de la descentralización administrativa, se les otorga a las entidades territoriales, en este caso a los distritos, la competencia de dirigir y autoadministrar sus actividades e intereses con un mayor grado de independencia y responsabilidad, en aras de cumplir eficazmente con los fines esenciales del Estado.

Ahora bien, dentro de la estructura territorial encontramos que los Distritos gozan de un régimen legal especial, traducido en un régimen político fiscal y administrativo independiente. La Ley 1617 de 2013 indica que los distritos son entidades territoriales organizadas, que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual gozan de facultades especiales diferentes a las de los municipios. Es así como en el artículo 1° de la Carta Política se consagra como principio fundamental la descentralización y autonomía de las entidades territoriales del país, a saber:

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.

Por otro lado, del artículo 322 de la Constitución Política de Colombia se desprende la existencia de los Distritos como entidades territoriales con características especiales, entre las cuales se destacan:

Artículo 322 CP. Bogotá, Capital de la República y el departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político,

fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios. Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

Ley 768 de 2002

En atención a la descentralización y a la constitución de Municipios Especiales se expidió la Ley 768 de 2002, “*por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*”. Dicha ley buscó dotar a dichos distritos de elementos que le permitiesen cumplir con los requerimientos a su cargo.

Ahora bien, la presente ley se limitó a regular el funcionamiento de los Distritos Especiales creados, sin embargo, no contenía información con respecto a los requisitos para la creación de distritos especiales y diversas controversias que pudiesen presentarse, entre otras.

También podemos ver que ante la falta de Ley Orgánica, la creación de Distritos fue realizada mediante actos legislativos:

- Cartagena Distrito Turístico y Cultural. Acto Legislativo 1 de 1987.
- Santa Marta Distrito Turístico, Cultural e Histórico. Acto Legislativo 3 de 1989.
- Barranquilla Distrito Especial, Industrial y Portuario. Acto Legislativo 1 de 1993.
- Buenaventura Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. Acto Legislativo 2 de 2007.

Ley 1454 de 2011

Esta ley dicta normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio nacional, enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político-administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

Esta norma también abre la posibilidad a los Distritos Especiales de organizar el territorio

en localidades, permitiendo designar un alcalde local y una junta administradora local, lo cual incentiva la participación efectiva de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de servicios públicos.

En esta ley también se establecen principios rectores del ordenamiento territorial, que serán relevantes para la organización político-administrativa al interior del territorio nacional, a saber:

- **Autonomía.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

- **Descentralización.** La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.

- **Sostenibilidad.** El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.

- **Participación.** La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.

- **Solidaridad y equidad territorial.** Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.

- **Gradualidad y flexibilidad.** El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignarles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión. En el caso de las instancias de integración, las competencias y recursos serán asignados por las respectivas entidades territoriales que las componen.

- **Paz y convivencia.** El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la

construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado.

- **Equidad social y equilibrio territorial.** La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios. Por ello la Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial.

En el Capítulo III “COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO”, artículo 29 Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio

“(…)

3. De los Distritos Especiales

a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.

b) Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.

c) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

(…)”.

Ley 1617 de 2013

Los Distritos Especiales se encuentran sometidos a un régimen especial consagrado en la Ley 1617 de 2013, esta norma contiene las disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos. Su objeto principal es, en términos de su artículo 1° es, “(…) *dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan.(…)*”.

Distritos Especiales en tanto entidad territorial, tal como lo indica la norma, cuentan con esquemas de administración y financiación que permiten una mayor eficiencia en el cumplimiento de metas, programas y proyectos, dado su calificación como “*municipio especial*”.

Adicionalmente contiene taxativamente los requisitos que necesita una entidad territorial para convertirse en Distrito Especial, a saber:

“(…) Artículo 8°. *Requisitos para la creación de distritos*. La ley podrá decretar la formación de nuevos distritos, siempre que se llenen las siguientes condiciones:

1. Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.

2. Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.

3. Concepto previo y favorable de los concejos municipales.

Parágrafo 1°. Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco”.

Teniendo en cuenta los anteriores requisitos desarrollados en la norma orgánica, se encuentra que el municipio de Soacha cuenta con los requisitos para ser reconocido como Distrito Especial de Paz, desde el punto de vista legal.

CONSIDERACIONES GENERALES

“Tiene que haber un gobierno amigo de Soacha que la vea como el patio delantero de la sabana de Bogotá y no como el patio de atrás de la ciudad de Bogotá”. “Una sociedad de paz y conocimiento en Soacha es posible y garantiza un cambio político en Colombia”.

Doctor, GUSTAVO PETRO URREGO

Ciudad de Soacha, 15 de mayo de 2022.

La ciudad de Soacha es el principal municipio del departamento de Cundinamarca en lo que respecta a cantidad de población proyectada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), con una población total proyectada a 2022 de 808.288 habitantes¹.

¹ Proyecciones de población 2018-2035. Sistema de Consulta de Información Censal. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Colombia. Consultado el 24 de junio de 2022. Ver: https://www.dane.gov.co/files/censo2018/proyecciones-de-poblacion/Municipal/anexo-proyecciones-poblacion-Municipal_Area_2018-2035.xlsx.

A su vez, la mencionada proyección, coloca a la **ciudad de Soacha como la sexta ciudad más poblada del país**, solo detrás de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena.

La Ley 1617 de 2013 expide el régimen para los Distritos Especiales. Bajo dicho marco legal, a noviembre de 2021, eran doce las ciudades que ostentaban la categoría de distrito especial, a saber: Barrancabermeja, **Barranquilla**, Buenaventura, **Cartagena**, **Medellín**, Mompox, Riohacha, Santa Marta, Turbo, Tumaco, **Cali** y **Bogotá**.

Es decir, que si consideramos únicamente el factor poblacional, las cinco primeras ciudades del país en materia de habitantes, siempre de acuerdo a las estadísticas del DANE, han recibido aprobación para convertirse en distritos especiales.

Bajo ese inicial criterio, la ciudad de Soacha, ubicada como la sexta ciudad del país, no debería encontrar impedimento alguno, para poder tener aspiración de obtener la categoría de distrito especial, de acuerdo al marco legal colombiano vigente.

La cuestión del desarrollo en Soacha

La Ley 1617 de 2013² establece en su artículo 1° que *“La presente ley contiene las disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos. El objeto de este estatuto es el de dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan”.*

Uno de los objetivos de la ley, de acuerdo a lo mencionado en su artículo primero, es la de promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Y sobre la base del objetivo de *desarrollo integral* es que presentamos al país este proyecto de ley para su consideración de sus honorables Representantes y Senadores de la República.

Nuestro absoluto convencimiento es que el principal problema y desafío de la histórica ciudad de Soacha radica en su falta de desarrollo integral. Tenemos la oportunidad, y el deber, de brindarle a la ciudad de Soacha una herramienta valiosa como lo es la de otorgarle la categoría de Distrito Especial, lo cual no garantiza la solución a todos los problemas sociales, económicos y políticos, pero que permiten contar con un medio para la construcción de posibilidades que nos permitan brindarle a la población de Soacha -la sexta del país- el derecho a un desarrollo integral.

² Ley 1617 de 2013, República de Colombia. Ver: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51601>.

Soacha merece una reparación histórica

Soacha merece una mirada. Soacha merece una reparación histórica. Se trata de una ciudad de importancia estratégica, que aún sigue siendo confundida por muchos, como un *barrio pobre* de Bogotá. Es hora de brindarle a esta ciudad una oportunidad para la historia.

Esa reparación histórica puede comenzar a gestarse a partir de este Proyecto de Ley por el cual proponemos al Congreso de la República que la ciudad de Soacha adquiera una mayor relevancia política, económica y social a partir de su determinación como Distrito Especial de Paz.

Soacha como Distrito Especial de Paz

Una de las acepciones de “paz” que nos provee el Diccionario de la Real Academia Española es la de “estado de quien no está perturbado por ningún conflicto o inquietud”³.

Cuando hablamos de paz lo hacemos en sentido amplio. Y entendemos a la paz, entre otros aspectos, como ausencia de violencia. Pero la violencia también es tener a cientos de miles de ciudadanos con necesidades básicas insatisfechas, invisibilizados, sin acceso a servicios.

Una ciudad en Paz es y debe ser el aspiracional máximo para una sociedad que busca vivir mejor, en armonía social y con el ambiente, con posibilidades de acceder a servicios básicos de calidad, de acceder a estudios superiores, etc.

Soacha no vivió una guerra, pero sí ha sido receptiva con miles de víctimas del conflicto interno de Colombia, como así también con miles de ciudadanos de Venezuela, que encontraron en nuestra ciudad un lugar en donde poder comenzar una nueva vida. Nos enorgullece haber sido una opción de recepción para nuestros queridos hermanos de Patria, pero también ello nos lleva a pensarnos como una ciudad de encuentros, de saberes, de multiculturalidades coexistentes, de convivencia social y económica y principalmente de paz.

Pobreza, desigualdad e inseguridad son asignaturas pendientes del Estado nacional, departamental y municipal para la vida de miles en Soacha. Es prioritario pensarnos como una ciudad que requiere impulsar un desarrollo económico y social, para ser parte del proyecto de una Colombia más humana, que incluya a todos y todas.

Buen vivir y desarrollo integral

No podemos afirmar, lamentablemente, que la ciudad de Soacha sea una ciudad en absoluta paz. Nuestro país debe dar una mirada a una ciudad que ha sido olvidada históricamente, pero que aporta al Producto Bruto Interno del país con la fuerza de trabajo de sus cientos de miles de trabajadores. En 2010, de acuerdo a un artículo periodístico publicado en *El Tiempo*, la ciudad de Soacha era ‘la

que más aporta al PIB de Cundinamarca y la que menos bueno vive’⁴.

Ese titular periodístico abre la puerta a la cuestión del *buen vivir*, ya que la ciudad de Soacha presenta una serie de carencias que dificultan el *buen vivir* de los ciudadanos del municipio. Estas carencias encuentran sus orígenes en situaciones históricas.

El concepto histórico y filosófico de *buen vivir* y el concepto más actual de *desarrollo integral* parecen a la vista inescindibles. Y es que el macroproblema de Soacha es justamente aquel que impide a quienes residen en la ciudad poder acceder a un *desarrollo integral* en forma armónica y natural.

Buen vivir es un concepto que encuentra origen en las voces indígenas Sumak Kawsay (en quechua de Ecuador) y Suma Qamaña (en aymara de Bolivia). En el vecino país de Ecuador, ha adquirido rango constitucional recogiendo ‘una visión del mundo centrada en el ser humano, como parte de un entorno natural y social’⁵.

Incluso, en Ecuador, en el Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013)⁶ se avanza en una definición concreta del Buen Vivir, entendiendo al mismo como:

“La satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro)”.

El buen vivir

Avanzar en una política de Estado que priorice el *buen vivir*, implica primeramente describir nuestras debilidades. Nuestra ciudad adolece de conflictos estructurales y sistémicos desde hace décadas. Somos un municipio que se ha ido conformando en base a distintas corrientes migratorias, entre ellas, aquella formada por quienes arribaron a Soacha

⁴ Periódico *El Tiempo*, 24 de febrero de 2010. Soacha es el municipio de Cundinamarca que más plata pone y el que menos bueno vive. Ver: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7300515#:~:text=Con%20todo%20y%20esto%2C%20Soacha, billones%20de%20pesos%20al%20a%C3%B1o>.

⁵ Ministerio de Educación del Ecuador. Ver: <https://educacion.gob.ec/que-es-el-buen-vivir/>.

⁶ Cepal: “Ecuador: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013”. Ver: <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=3128#:~:text=E1%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo, gesti%C3%B3n%20y%20la%20inversi%C3%B3n%20p%C3%ABlica>.

³ Diccionario de la Real Academia Española. Concepto de “paz”. Ver: <https://dle.rae.es/paz>.

huyendo de la violencia que azota a nuestro país desde hace casi ochenta años.

Los desplazados que llegaron a Soacha buscando un lugar en donde guarecerse de infinitas persecuciones, encontraron allí un refugio para su vida, pero también un desafío que hasta la fecha no está resuelto en materia de vivienda, de educación, de salud y de transporte, entre otros.

Decenas de miles de trabajadores, que aportan su capacidad de trabajo, física e intelectual, invierten diariamente de tres a cuatro horas movilizándose, ida y vuelta, entre Soacha y Bogotá. Un tiempo perdido para siempre movilizándose a sus puestos de trabajo, que no es remunerado y que nunca se recuperará si consideramos que es tiempo vital, que acumulado a lo largo de la vida útil laboral de una persona, puede llegar a constituir entre 3 a 4 años enteros de la vida de una persona viajando ida y regreso a un lugar de trabajo.

La ciudad de Soacha se encuentra literalmente “partida al medio” por una autopista, que impide a sus habitantes un desplazamiento libre entre los distintos barrios y comunas y los hace víctimas permanentes de la contaminación visual, sonora y del aire. Urgen para nuestra ciudad soluciones de infraestructura, que deben ser articuladas con el Gobierno nacional y con la ciudad de Bogotá, en un plan que permita a la ciudad tener dignidad en lo respectivo a su calidad de vida inmediata.

La ciudad de Soacha fue creciendo sin consideraciones por el entorno y sin tener en cuenta si los recursos vitales, como el agua, estarían disponibles para abastecer a miles de habitantes de apartamentos que se construyeron en conjuntos habitacionales propios de los suburbios de las grandes urbes asiáticas, donde lo único que se garantiza a los trabajadores es el acceso a una cama donde dormir. Las empresas y empresarios ‘urbanizadores’ de Soacha, que nunca parecieron preguntarse a lo largo de décadas, cómo irían a vivir esos compradores de apartamentos, sin soluciones de transporte a la medida del ‘hacinamiento’ social que iría a ocurrir.

Siguen siendo asignaturas pendientes de Soacha el problema de las viviendas en quebradas, la escasa oferta universitaria que existe y el acceso a un sistema de transporte en un área metropolitana que sigue percibiendo a Soacha como variable de exclusión, como un costo marginal al crecimiento urbano que debe continuar sin detenimiento. Soacha debe avanzar hacia un ordenamiento territorial alrededor del agua.

Los jóvenes de Soacha deben poder llevar a cabo sus carreras universitarias en su ciudad, si así lo desearan. La paz se construye a través de la educación, a través de la cual debemos seguir siendo asertivos en comunicar que *siempre un esfera y un libro serán más importantes que un fusil*.

Por ello, convertirnos en un Distrito Especial de Paz, puede ser una puerta abriéndose para que distintas Universidades puedan elegir a Soacha

para crear sedes de enseñanza, o aquellas que ya se encuentran, puedan avanzar en fortalecer su oferta educativa. Es imperioso garantizar en el municipio el ejercicio del derecho de acceso a un sistema universitario superior y de calidad.

La educación, sin lugar a dudas, conducirá a Soacha a una nueva forma de vivir, con mayor inclusión, equidad y mayor calidad de vida, todo aquello repercutiendo a contribuir a una sociedad en paz.

Una educación amplia, sin restricciones de acceso, permitirá fortalecer una economía propia, donde los habitantes del municipio puedan crear un círculo virtuoso del cual todos se sirvan para una vida digna. Debemos superar el modelo extractivista laboral, comercial, económico y financiero del que es víctima nuestra ciudad.

En ello, el desarrollo y avance hacia una economía social y popular es imperioso, con un decidido apoyo del Estado en todos sus niveles, que permita, entre otras cosas, construir un acceso equitativo a un sistema de créditos con tasas justas, superando definitivamente a los sistemas de créditos informales con tasa de usura.

Para la construcción de un sistema económico virtuoso y del acceso a la educación, contar con conectividad plena en todas las comunas del municipio es una asignatura pendiente. La conectividad es un derecho humano y permitirá a los habitantes y ciudadanos de Soacha fortalecer sus capacidades y poder volcar las mismas al sistema económico de la ciudad y a un mejor acceso a la educación.

Soacha debe avanzar en crear miles de puestos de trabajo, que permita a los soachunos poder vivir y trabajar en su municipio y así superar para siempre la pérdida de años de vida acumulados en el transporte público, al evitar desplazarse a la ciudad vecina de Bogotá para lograr el sustento familiar.

Educación, salud, conectividad, crédito con condiciones justas, transporte y vivienda digna deben ser las caras de la justicia social en Soacha para lograr el *buen vivir* que merece la sexta ciudad del país en cantidad de habitantes.

La apertura de diálogo directo con el Gobierno nacional

La obtención de la categoría de distrito especial permitirá a Soacha una vinculación directa con el Gobierno nacional, porque muchas áreas a transformar no dependen del nivel municipal.

En materia de transporte, poder formar parte de un sistema de transporte moderno, de tipo férreo, eléctrico, no contaminante, que permita a Soacha conectarse con Bogotá y con toda la sabana de Bogotá es primordial para brindar calidad de vida a los soachunos. La transformación de la línea troncal de Transmilenio es otro desafío, logrando su conexión futura como ramal al Metro de Bogotá.

En materia de educación, promover el establecimiento de sedes de universidades

financiadas por el Estado en sus distintos niveles, como la Universidad Nacional de Colombia o la Universidad Distrital.

Beneficios de la iniciativa

Como es sabido, el estatus de distritos especiales es otorgado a municipios del país mediante dos orígenes: a través de la Constitución Política de la República y a través del cumplimiento de requisitos que establece la Ley 1617 de 2013.

La ciudad de Soacha presenta características que la hacen una excelente candidata a obtener la aprobación para ser encuadrada en el régimen de distritos especiales de la República de Colombia y así poder ser beneficiada por una herramienta que permitirá al Estado propender al desarrollo integral, buen vivir y bienestar de sus habitantes y ciudadanos, beneficiando y promoviendo una economía popular que permita crear el círculo virtuoso necesario entre creadores de empleo, trabajadores, industriales, comerciantes, jóvenes estudiantes y trabajadores, madres jefas de familia, pensionados, hombres y mujeres de la tercera edad y todos aquellos que hayan nacido o hayan elegido el histórico municipio de Soacha para vivir y desarrollarse en plenitud.

La adquisición del estatus de Distrito Especial, más allá de los beneficios estipulados en el marco normativo, le permitirán a la ciudad de Soacha lograr una profundización en materia de autonomía municipal y tener un diálogo institucional más directo con el Gobierno nacional.

El pueblo trabajador de Soacha debe ser vanguardia en la transformación inminente de nuestro país, donde construir una potencia mundial de la vida, debe empezar, primero, por nosotros mismos.

CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS: CASO SOACHA

Contexto histórico

La fundación de la ciudad de Soacha data desde la época colonial, situando el 31 de diciembre de 1600 como la fecha en que el oidor visitador Luis Enríquez da nombre a este territorio. El primer mapa que se conoce es de 1627 en el cual aparece el pueblo con su iglesia, entre el camino a Tequendama y la quebrada Soacha, a sus alrededores se marcan varias estancias de españoles, territorios cedidos bajo la figura de encomiendas, principalmente.

Soacha estará presente en la historia colonial e independentista, ya que por su cercanía con Santa Fe, hoy Bogotá, sirvió de morada transitoria de ilustres personajes como Francisco de Paula Santander, quien contrajo matrimonio en el municipio con Sixta Pontón en 1836, también de figuras como Simón Bolívar, Pablo Morillo, José Celestino Mutis, Alejandro Humboldt, Amadeo Bonpland, Francisco José de Caldas, Jorge Tadeo Lozano, entre otros⁷.

Sin embargo, este territorio cuenta con una historia anterior a la llegada de los españoles a América. En la época precolombina los muiscas se asentaron en esta zona, debiendo a estos su nombre ya que, de acuerdo a las raíces lingüísticas chibchas, este proviene de la expresión SUA: que significa sol y CHA: que significa varón, consolidando así la CIUDAD DE VARÓN DEL SOL.

Estas comunidades se dedicaban a labores agropecuarias, mineras y de orfebrería, así como a la caza y la pesca. Se conocen vestigios arqueológicos de moldes donde se trabajaba el oro y se fabricaban joyas de este material. También se conoce un vasto acervo de registros pictográficos disperso por todo el territorio, especialmente en los sectores de Canoas, El Charquito, Alto de la Cruz, Panamá, Aguazuque, El Vínculo, Terreros, Fusungá, Alto del Cabra y Romeral, lo que permite evidenciar la presencia de una comunidad numerosa o de alto movimiento por el territorio.

Configuración geográfica

Soacha es un municipio ubicado en la Cordillera Oriental, al sur de la sabana de Bogotá, perteneciente a la provincia que lleva su nombre y que comparte con el hermano municipio de Sibaté. Su extensión territorial es de 184,45 km², los cuales se distribuyen en 19 km² de área urbana y 165,45 km² de área rural. Comparte límites con los municipios de Bojacá y Mosquera, al norte; Sibaté y Pasca, al sur; con el Distrito Capital al oriente, del cual se encuentra conurbado; y con los municipios de Granada y San Antonio del Tequendama, al occidente⁸.

Administrativamente el municipio se encuentra dividido en 6 comunas, correspondientes a la zona urbana y 2 corregimientos, correspondientes a la zona rural. Las comunas que lo componen son: Compartir; Centro; La Despensa; Cazucá; San Mateo; y San Humberto, entre los que suman más de 400 barrios, mientras que los corregimientos 1 y 2 están conformados por 14 veredas localizadas en los extremos sur y noroeste del casco urbano. Así mismo, estos hogares socioeconómicamente se encuentran concentrados en los estratos 1 y 2, representado en el 54,89% del total de los hogares del municipio.

En cuanto a su distribución demográfica, se presenta un fenómeno de concentración urbana bastante alto, ya que, aunque en su extensión territorial el área urbana solo corresponde a algo más del 10%, su concentración demográfica representa el 99,4% de la población según los registros del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE⁹. Para el año

<https://www.alcaldiasoacha.gov.co/NuestroMunicipio/Paginas/Historia.aspx#:~:text=E1%20pueblo%20fue%20fundado%20en,se%20marcaban%20varias%20estancias%20de.>

⁸ Soacha - Geografía. Alcaldía Municipal de Soacha. Ver: <https://www.alcaldiasoacha.gov.co/NuestroMunicipio/Paginas/Geografia.aspx>.

⁹ Proyecciones de población 2018-2035. Sistema de

⁷ Soacha - Historia. Alcaldía Municipal de Soacha. Ver:

2022, este mismo organismo de estadística fijó la población del municipio en 808.288 habitantes, cifra que inclusive puede ser mayor al enfrentarse a situaciones como la migración internacional, de la cual Soacha ha sido un principal receptor por su cercanía con la capital.

Caracterización

Soacha es el centro urbano de mayor crecimiento en el país en los últimos 20 años, de aquel pueblo de mediados de los sesenta solo queda el recuerdo, el agotamiento de los terrenos urbanizables en Bogotá y sus altos precios en relación con el terreno de Soacha y otros municipios de la sabana, explica el proceso de urbanización acelerada que en dos décadas han hecho de nuestra ciudad la más poblada de Cundinamarca y la séptima del país.

El confuso proceso de urbanización ha surtido diversas fases, donde se sobresale a finales del siglo XX la formación y crecimiento de barrios informales derivado del proceso de transformación urbana nacional que modificó las relaciones campo-ciudad; de igual modo, la consolidación de asentamientos en las partes altas del municipio, configuró una periferia urbana caracterizada por la relocalización de miles de víctimas del conflicto y finalmente los grandes proyectos urbanísticos que, aunque no se encuentran ajustados al Plan de Ordenamiento Territorial (POT), han generado un fuerte impacto social, económico y ambiental.

El crecimiento de la propiedad horizontal en el municipio, ha sido ideada por el capital financiero para asegurar onerosas ganancias a costa del sufrimiento de los nuevos habitantes que están desprovistos de las condiciones de infraestructura social y el equipamiento necesario para vivir dignamente, debido a que este crecimiento desmedido no viene acompañado de este tipo de equipamiento. Es absurdo que en Soacha se sigan aprobando licencias de construcción de vivienda que no atienden a requerimientos técnicos, mientras nuestra gente y la estructura ecológica del territorio reclaman diariamente tenerles presentes a la hora de ordenar el territorio.

A pesar de la ubicación estratégica del municipio, que conecta a la capital con todo el suroccidente colombiano, los problemas de infraestructura vial, el insuficiente equipamiento urbano, la complicada situación social, la emergencia ambiental y la reducida capacidad administrativa, sumado a la percepción de corrupción, son causantes de muchos problemas cotidianos de la ciudadanía.

De igual manera, el campo de este municipio está amenazado por la minería y la falta de infraestructura que permita darle garantía al comercio de aquello que nuestra tierra produce. Tenemos las condiciones

para ser la gran despensa agrícola del sur de Bogotá y la región del Tequendama. Proteger al campo y al campesino implica asegurar la institucionalidad pública para descentralizar la relación campo-ciudad y otorgar a los habitantes de los dos corregimientos las mismas condiciones de vida, entendiendo las nuevas dinámicas rurales y la estrecha relación entre los habitantes y los sistemas naturales.

El desarrollo ciudadano debe ir de la mano con la responsabilidad ambiental. El río, los humedales, las quebradas, los cerros, el páramo y demás integrantes de nuestro ecosistema deben ser reconocidos y recuperados. El medio ambiente debe ser el centro de las acciones públicas y toda decisión de gobierno debe tener en cuenta la riqueza ambiental del territorio.

Soacha, receptor de desplazamiento forzado en el país

A causa del conflicto armado interno que hemos vivido en Colombia por más de 60 años, Soacha se convirtió en el principal receptor de víctimas de desplazamiento forzado en el país. Entre otras cosas, su cercanía con la capital y su falta de organización urbanística permitió el asentamiento de esta población víctima en busca de oportunidades y un mejor futuro alejados de las zonas de conflicto.

Principalmente esta población se ha ubicado en las zonas altas del municipio, en la mayoría de casos se organizan en asentamientos informales en viviendas improvisadas o hechas con materiales no convencionales e inseguros. Debido a la falta de atención por parte de los organismos nacionales e internacionales, esta problemática se ha acrecentado al no presentarse un acompañamiento efectivo y permanente, así como tampoco se han brindado garantías para el retorno seguro y en condiciones dignas a sus lugares de origen.

Según la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-, existe un subregistro que dificulta la contabilización y atención de esta población por parte de los organismos correspondientes. Esta agencia estima que en el sector de Altos de la Florida, un asentamiento suburbano de la Comuna 6, aproximadamente el 40% de su población corresponde a víctimas de desplazamiento forzado, aunque en los registros oficiales del Registro Único de Víctimas (RUV) solo se registre oficialmente un 17%¹⁰.

En el último informe entregado por la Mesa de Víctimas del municipio de Soacha a la Sala de Reconocimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)¹¹, se registra que existen más de 53.300

Consulta de Información Censal. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Colombia. Consultado el 24 de junio de 2022. Ver: https://www.dane.gov.co/files/censo2018/proyecciones-de-poblacion/Municipal/anexo-proyecciones-poblacion-Municipal_Area_2018-2035.xlsx.

¹⁰ Caracterización de población desplaza en Soacha, paso clave hacia la reparación. ACNUR. Ver: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2015/6/5b0c1bfe10/caracterizacion-de-poblacion-desplaza-en-soacha-paso-clave-hacia-la-reparacion.html>.

¹¹ Denuncian ante la JEP que desplazados en Soacha superan los 50.000 casos. *W Radio*. Ver: <https://www.wradio.com.co/noticias/regionales/denuncian-ante-la-jep-que-desplazados-en-soacha-superan-los-50000->

víctimas de desplazamiento forzado que se ubican en este municipio cundinamarqués. Mayoritariamente esta población proviene de la región sur del país, de departamentos como Cauca, Nariño y Putumayo, así como de la región del Urabá Antioqueño, Chocó y Norte de Santander.

Sumado a esto, en los últimos años se ha evidenciado el potencial crecimiento de población migrante proveniente del hermano país de Venezuela. Por circunstancias socioeconómicas similares, esta población opta por asentarse en el municipio de Soacha, ya sea como destino temporal mientras siguen su tránsito a otras regiones del país o del continente, o ya como destino final donde buscar establecer una vida y desarrollar una actividad económica en la capital del país.

De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios -OCHA- y la Reliefweb, Cundinamarca es el séptimo departamento que más ha recepcionado población migrante venezolana, donde a su vez, la mayoría de este fenómeno se ha concentrado en 14 de los 116 municipios del departamento, llegando a una concentración del 80,18% del total de población migrante¹². Ante este escenario, Soacha es el principal receptor del departamento con un 27,72% y se ubica en el puesto 14 a nivel nacional, muy por encima de otras ciudades con mayor extensión territorial, llegando a albergar a un 1,52%. A enero del 2021 se estima que más de 26.448 ciudadanos venezolanos llegaron al municipio de Soacha, de los cuales, solo 11.250 cuentan con su situación migratoria regularizada a través del Permiso Especial de Permanencia -PEP-¹³.

Capítulo de los “falsos positivos”. Una deuda histórica con la verdad y la memoria

Otro capítulo tristemente recordado en el municipio es el de las ejecuciones extrajudiciales por parte de agentes del Estado, o mal llamados “falsos positivos”. Soacha resonó a nivel nacional e internacional porque se denunció la desaparición de jóvenes que después fueron reportados como miembros de organizaciones guerrilleras y que fueron muertos en combate.

El caso de Soacha fue uno de los más sonados por la organización y denuncia de las madres de estos jóvenes, que en un intento porque estos crímenes no quedaran en la impunidad y la memoria de sus hijos conociera la verdad, expusieron su situación y fueron conocidas como “Las madres de Soacha”.

Su historia corresponde a la de 16 humildes familias que en 2008 vieron salir de sus casas a los hijos más jóvenes, quienes fueron engañados bajo promesas de empleos fuera de la ciudad, y que después fueron retenidos, obligados a vestir prendas alusivas a un grupo guerrillero, para finalmente ser ejecutados por militares y presentados como bajas en combate.

Esta modalidad de ejecución extrajudicial por agentes del Estado fue recurrente en el marco del conflicto armado interno que se vivió en el país. La Jurisdicción Especial para la Paz -JEP- estableció que los casos de ejecuciones extrajudiciales pudo ascender a 6402 víctimas. Dentro de esta jurisdicción especial se abrió un macro caso exclusivo para trabajar este delito cometido por agentes del Estado, y se encuentra bajo el Caso 03 “Asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”¹⁴.

Y aunque este flagelo no será exclusivo de Soacha, este municipio sí será conocido como símbolo de resiliencia y memoria, ya que gracias a sus denuncias se evidenció estas deplorables prácticas y su participación ha sido fundamental para los ejercicios de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés – artículo 291 de la Ley 5ª de 1992

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la 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 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que 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,

[casos/20211007/nota/4169935.aspx.](https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/Venezolanos_en_Bogot%C3%A1_regi%C3%B3n_%28Corteenero2021%29_VF.pdf)

¹² Infografía de Refugiados y Migrantes Venezolanos - GIFMM Bogotá y Región | Cundinamarca – junio, 2020. OCHA, Reliefweb. Ver: <https://reliefweb.int/report/colombia/infograf-de-refugiados-y-migrantes-venezolanos-gifmm-bogot-y-regi-n-cundinamarca>.

¹³ Infografía de Refugiados y Migrantes Venezolanos - GIFMM BOGOTÁ Y REGIÓN - Enero 2021. OCHA, Reliefweb. Ver: https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/Venezolanos_en_Bogot%C3%A1_regi%C3%B3n_%28Corteenero2021%29_VF.pdf.

¹⁴ Caso 03. Asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado. JEP. Ver: <https://www.jep.gov.co/especiales1/macrocasos/03.html>.

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 desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per 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". De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes.

En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuándo se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos. Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley Orgánica, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se declara al municipio de Soacha Distrito Especial de Paz de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Otorgar a la ciudad de Soacha la categoría de Distrito Especial de Paz de Colombia y dotarla de todas las facultades e instrumentos legales que le permitan cumplir las funciones y servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral y buen vivir de sus habitantes para poder alcanzar una sociedad de paz y conocimiento.

Artículo 2°. Declárese al municipio de Soacha, Distrito Especial de Paz en Colombia, en atención a que cumple con los requisitos establecidos en la ley.

Artículo 3°. *Régimen aplicable.* A partir de la presente ley, el municipio de Soacha se regirá y administrará conforme a lo dispuesto en la Ley 1617 de 2013.

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

Firma el honorable Representante,



JUÁN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLES
Ponente

PROPOSICIÓN

Con base en las consideraciones presentadas y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento informe de ponencia positiva y solicito a la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente dar primer debate del **Proyecto de ley número 159 de 2022 Cámara** "por medio del cual se declara al municipio de Soacha Distrito Especial de Paz de Colombia"

Firma el honorable Representante,



JUÁN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLES
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se crea el Programa Retiro Parcial de Pensiones del RAIS COVID-19.

Bogotá, D. C; 20 de septiembre 2022

En condición de ponentes del proyecto de la referencia, nos permitimos presentar ponencia para segundo debate en los siguientes términos:

1. TRÁMITE

Número proyecto de ley	111 de 2021 Cámara
Título	"Por medio del cual se crea el Programa Retiro Parcial de Pensiones del RAIS COVID-19".
Ponencia	Positiva con pliego de modificaciones

Número proyecto de ley	111 de 2021 Cámara
Autor	Honorable Representante <i>Harry Giovanni González García</i> , honorable Representante <i>John Jairo Bermúdez Garcés</i> , honorable Representante <i>Carlos Julio Bonilla Soto</i> , honorable Representante <i>John Jairo Roldán Aveniño</i> , honorable Representante <i>Andrés David Calle Aguas</i> , honorable Representante <i>Hernán Gustavo Estupiñán Calvache</i> , honorable Representante <i>Flora Perdomo Andrade</i> , honorable Representante <i>Nubia López Morales</i> , honorable Representante <i>Víctor Manuel Ortiz Joya</i> .
Radicado	Julio 21 de julio de 2021.
Publicación Proyecto	<i>Gaceta del Congreso</i> número 957 de 2021.
Radicado en Comisión	Julio de 2021.
Aprobación en comisión	Aprobado en la Sesión presencial del 30 de noviembre de 2021, Comisión VII Constitucional Permanente de la H. Cámara de Representantes, Acta No. 33.
Ponentes segundo debate	<i>Gerardo Yepes Caro</i> , Coordinador. Ponente – <i>Jairo Humberto Cristo</i> , Ponente.

CONTENIDO

- I. Trámite legislativo
- II. Objeto y contenido del proyecto
- III. Problemática
- IV. ¿Cómo se pretende solucionar el problema?
- V. Sector pensional
- VI. Experiencias internacionales
- VII. Constitucionalidad de la iniciativa
- VIII. Pliego de modificaciones
- IX. Propositiones
- X. Texto propuesto para segundo debate.

2. OBJETIVO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto a someter en consideración de los honorables Congresistas para segundo debate busca crear el Programa Retiro Parcial de Pensiones **POST** COVID-19 con el fin de permitir que los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad -RAIS-, que estén reportados como cotizantes no activos entre el 1° de marzo de 2020 y el 31 de diciembre de 2021, puedan retirar el equivalente al 20% de los recursos que hubieran depositado en las cuentas individuales de capitalización, como un mecanismo de apoyo financiero para contrarrestar los efectos económicos derivados de la cuarentena adoptada como medida sanitaria para contener el COVID-19 y poder aliviar los efectos dejados por la pandemia .

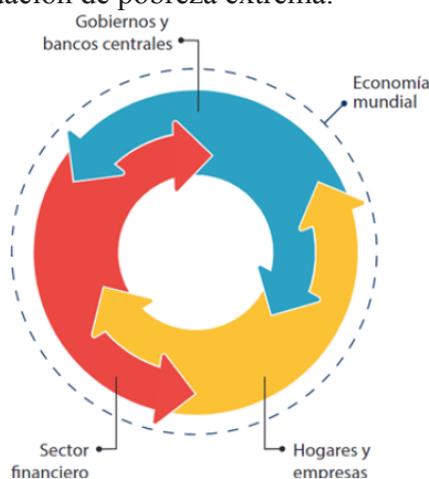
3. PROBLEMÁTICA

El COVID-19 significó un riesgo enorme para todos los Estados del mundo, (Mundial, 2022) las medidas de aislamiento preventivo obligatorio implicaron una manera de parar el aparato productivo de los países, sin embargo, las consecuencias a esa pandemia no son únicamente las inmediatas, el proceso de conformación de un Estado en recuperación han generado para el Estado colombiano resolver el proceso de recuperación empresarial por medio de acciones de reactivación económica, pero además un control a la inflación basado en el aumento generalizado de precios por las dificultades de producción y abastecimiento de los principales centros comerciales de Colombia.

Al respecto, el Banco Mundial establece en su informe que existe una intensificación de las desigualdades internas de los países, así:

“Se vio con claridad que muchos hogares y empresas no estaban preparados para soportar una alteración de semejante duración y escala en sus ingresos. Diversos estudios basados en datos anteriores a la crisis indican, por ejemplo, que más del 50 % de los hogares de las economías emergentes y avanzadas no podrían sostener el consumo básico durante más de tres meses en caso de perder sus ingresos. ii. Del mismo modo, las reservas de efectivo de una empresa promedio alcanzarían para cubrir los gastos correspondientes a menos de 55 días. Muchos hogares y empresas de economías emergentes ya cargaban con niveles de deuda insostenibles antes de la crisis y tuvieron dificultades para hacer frente a los pagos cuando la pandemia y las medidas de salud pública conexas provocaron una disminución abrupta en sus ingresos”.

Es importante comprender que la solución a un problema complejo no es una sola, requiere además de una serie de medidas que amorticen el daño generalizado al empleo formal, la destrucción de empleo informal y el incremento en las poblaciones en situación de pobreza extrema.



Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2022¹.

Las medidas tienen además distintos alcances, algunas son atendidas en el corto plazo, otras

¹ El gráfico muestra los nexos entre los principales sectores de una economía, a través de los cuales los riesgos de un sector pueden transmitirse al conjunto.

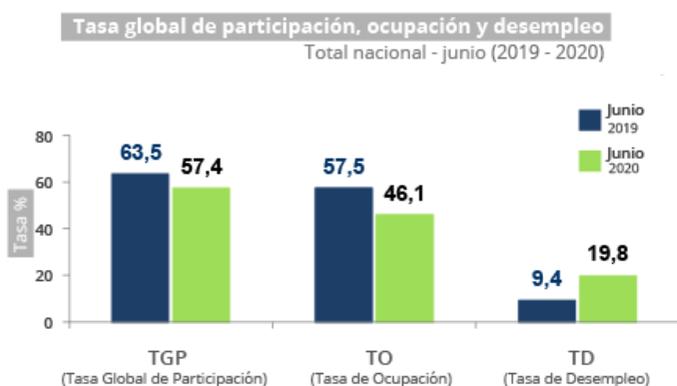
más, sin duda, implicarían analizar las acciones a mediano plazo y expertos aseguran además que se desconoce muchos de los impactos que podría tener la pandemia en el largo plazo para las economías de países emergentes o en vía de desarrollo.

La emergencia sanitaria global generada por el Covid-19, ocasionó que el Estado y el mundo en general adoptara medidas de aislamiento preventivo y obligatorio para evitar la propagación masiva del virus, ocasionando que los países adopten medidas económicas revolucionando la actividad económica en todos sus niveles. El sector productivo ha tenido que adoptar nuevas medidas de bioseguridad para continuar con sus labores y en el sector servicios se han implementado medidas de teletrabajo a un ritmo nunca antes visto con todas las limitaciones que esto representa. Sin embargo, y de forma inevitable, se ha dado el aumento de desocupación laboral afectando a diferentes sectores que hoy en pospandemia generan incrementos en la canasta familiar, como de servicios y el nivel de desempleo ha dejado unas necesidades enormes en la economía de los colombianos.

Mercado laboral

Bajo ese contexto, se tiene proyectado que en Latinoamérica el Producto Interno Bruto (PIB) presente una disminución del 5,3% en toda la región. Este tipo de contracción no se presentaba desde la gran depresión en 1929, en donde alcanzó una disminución a nivel regional del 4,9%². En ese sentido, se estima que debido a las afectaciones del mercado laboral exista un aumento de 5,3 millones de personas desempleadas en un escenario optimista o un aumento de 24,7 millones de personas desempleadas en un escenario pesimista a nivel global³. A su vez, se calcula que el mercado laboral colombiano se deteriore, dejando a 1,4 millones de personas desempleadas, ubicando su Tasa de Desempleo alrededor de un 16%, aproximadamente un 5% adicional comparada con el año anterior⁴.

De acuerdo con los datos arrojados por la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) - Mercado laboral del Departamento Nacional de Estadística (DANE), para junio de 2020, la tasa de desempleo nacional fue del 19,8%.



Fuente: DANE junio 2020.

En esa misma encuesta, se pueden observar distintos puntos a resaltar:

1) La población ocupada del país, en junio de 2020, fue de 18,3 millones de personas, 4,3 millones de ocupados menos frente al mismo mes de 2019.

2) La mayor reducción de la población ocupada en junio de 2020, se presentó en las actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios.

3) La población desocupada en junio de 2020 fue de 4,5 millones de personas, 2,2 millones más frente al año inmediatamente anterior.

4) La población inactiva del país fue de 17,0 millones de personas, 2,6 millones más con relación al mismo mes del año anterior.

5) Se presentó un incremento de 1,6 millones de mujeres y de 570 mil hombres que se dedicaron a oficios del hogar.

Para el mes de julio de 2021, la tasa de desempleo fue de 14,3%, lo que representó una reducción de 5,9 puntos porcentuales comparado con el mismo mes del 2020 (20,2%)⁵. Pese a la disminución en el índice, no deja de ser alarmante que la cifra siga punteando en 2 dígitos.



Fuente: DANE julio 2021

I. ¿CÓMO SE PRETENDE SOLUCIONAR EL PROBLEMA?

La iniciativa propone un retiro parcial de los fondos privados de pensiones a fin de coadyuvar al Estado a superar la crisis económica y sus efectos causados por el Covid-19. Con esta medida se beneficiaría a un segmento poblacional que no recibe ayudas ni transferencias monetarias por parte del Gobierno nacional, y que por causa de la pandemia quedó en situación cesante y no ha existido un mecanismo que le permita tener alternativas para solucionar el mínimo vital.

II. SECTOR PENSIONAL

En este caso, el ámbito de aplicación del proyecto solo contempla el retiro de las Administradoras de Fondos de Pensiones -AFP-, las cuales cumplen con la tarea de administrar los recursos de los cotizantes que se afilian a los mismos con la facultad de invertirlos en diferentes operaciones de acuerdo al tipo de riesgo autorizado. Este sistema presenta las siguientes características:

² CEPAL, 2020.

³ Organización Internacional del Trabajo (OIT) 2019

⁴ Fedesarrollo, 2020

⁵ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

- Cada afiliado tiene una cuenta individual, denominada cuenta individual de capitalización, en donde se registran sus aportes y los rendimientos financieros que le corresponden de acuerdo a las inversiones realizadas por las AFP.

- La pensión está sujeta al capital que se ha acumulado durante la vida laboral, su frecuencia, el tamaño de los aportes y la rentabilidad. Es decir que los afiliados al RAIS podrán pensionarse a la edad que decidan siempre y cuando el capital acumulado le permita obtener una pensión del 110% del S.M.L.M.V.

- De cada cotización se destina un porcentaje para el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, como principio de solidaridad. Este fondo se destina para complementar los ahorros de las personas que, llegando a su edad de retiro, no han acumulado el capital suficiente para recibir un S.M.L.V.

- Al ser capital individual, pertenece al pensionado y se puede heredar, es decir entraría a la masa sucesoral que se debe distribuir como herencia.

- No hay mínimo de semanas requeridas. La pensión dependerá únicamente del monto del ahorro y de los rendimientos obtenidos a través del tiempo.

- Cuando llegue el momento de pensionarse a través de esta figura, se podrá elegir una de las siete modalidades de pensión: renta vitalicia; retiro programado; retiro programado con renta vitalicia diferida; renta temporal variable con renta vitalicia diferida; renta temporal variable con renta vitalicia inmediata; retiro programado sin negociación de bono pensional; renta temporal cierta con renta vitalicia de diferimiento cierto.

Situación pensional actual

De acuerdo al Plan Financiero 2020 expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia 2020 “se proyecta que el balance del sector de seguridad social presente un superávit de 0,4% del PIB, el mismo que el observado en 2019. Este balance se explica fundamentalmente por el superávit del Fonpet producto de los rendimientos de su portafolio. Asimismo, el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), continúa en su etapa de acumulación. Se espera que los aportes de los cotizantes del Régimen de Ahorro Individual, así como los rendimientos de este fondo, representen un superávit de 0,2% del PIB”⁶. Esta información se sintetiza en los siguientes cuadros:

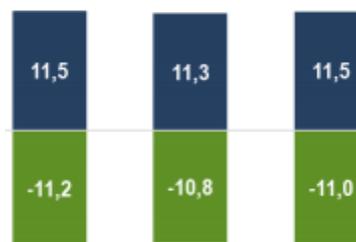
⁶ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Plan financiero 2020. Disponible en: <http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages/EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/PlanFinanciero/planfinanciero2020>

Balance fiscal de seguridad social

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)	
	2019*	2020*	2019*	2020*
Ingresos Totales	117.506	126.963	11,3	11,5
Aportes del Gobierno Central y Entidades Territoriales	61.528	67.246	5,9	6,1
Contribuciones Sociales	43.632	47.288	4,2	4,3
Ingresos Tributarios ¹	2.624	2.896	0,3	0,3
Otros Ingresos	9.721	9.534	0,9	0,9
Rendimientos Financieros	7.125	4.892	0,7	0,4
Otros	2.597	4.642	0,2	0,4
Gastos Totales	112.870	122.083	10,8	11,0
Pagos Corrientes ²	112.721	122.069	10,8	11,0
Funcionamiento	112.721	122.069	10,8	11,0
Servicios Personales	262	280	0,0	0,0
Transferencias	111.916	121.342	10,7	11,0
Gastos Generales y Otros	543	448	0,1	0,0
Pagos de Capital	12	14	0,0	0,0
Otros Gastos	137	0	0,0	0,0
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	4.636	4.880	0,4	0,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Plan financiero 2020. (Pág. 10)

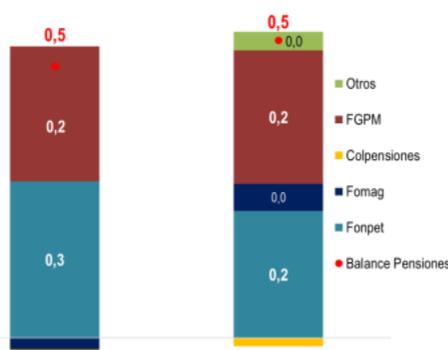
Ingresos y gastos de seguridad social 2018 – 2020



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Plan Financiero 2020 (pág. 10)

De acuerdo al Plan Financiero 2020 expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, específicamente, para el sector de las pensiones se espera que “el balance del subsector de pensiones se mantenga estable frente al registrado en 2019 (0,5% del PIB). Las transferencias del GNC a este subsector representan alrededor del 52% de los ingresos totales. Alrededor del 15% de estas transferencias se destinan para el pago de obligaciones pensionales de FOPEP (320 mil pensionados). El 19% se utilizan por parte de Colpensiones para pagos de pensiones (1,3 millones de pensionados). A su vez, Fomag (325 mil docentes), Casur y Cremil reciben el 19% de las transferencias de la Nación para cumplir con sus obligaciones pensionales (180 mil retirados)” de la siguiente manera:

Balance de entidades de pensiones



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Plan Financiero 2020. (Pág. 11)

Ahora bien, el panorama actual de los fondos privados de pensiones es alentador frente a la crisis económica actual. El 2019 fue sin lugar a duda uno de los mejores años para los fondos, en virtud que al cierre de la vigencia sumaban un total de 280 billones de pesos con un total de 16.617.248 afiliados en Pensiones Obligatorias, tal como lo demuestra la siguiente tabla:

Tabla 1

Pensiones Obligatorias	Cesantías	Pensiones Voluntarias
\$280Bn	\$18Bn	\$21Bn
Valor del Fondo	Valor del Fondo	Valor del Fondo
Afiliados: 16.617.248	Afiliados: 9.283.722	Afiliados: 756.470

Fuente: Asofondos (julio 2020), citado en Proyecto de ley 276 de 2020.

Estas cifras contrastan con las del año anterior, reflejando un aumento sustancial. Para finales del año 2018 el valor del Fondo de Pensiones Obligatorias sumaba 234 billones de pesos, por eso, al hacer un análisis comparativo con los datos expuestos, se observa un crecimiento de 20,1% en un solo año ⁷.

Sin embargo, dada la emergencia generada por el Covid-19 y otros factores asociados, como la guerra de precios por el petróleo entre Arabia Saudita y Rusia, ocasionaron una caída estrepitosa de los índices bursátiles para el mes de marzo. A nivel mundial, uno de los indicadores de referencia más importante como lo es el S&P de Estados Unidos disminuyó en un 17,4%. En el caso colombiano, el Índice Accionario de Capitalización de referencia para la bolsa de valores colombiana (Colcap) cayó en un 27,5%, teniendo en cuenta que la TRM cayó en un 37,2% al superar la barrera de los 4.000 pesos el dólar en el mes de marzo de 2020⁸.

Esta situación generó un movimiento significativo en los fondos de pensiones, tal y como se puede observar al contrastar la Tabla 1 y la Tabla 2. El Fondo de Pensiones Obligatorias pasó de tener 280 billones de pesos a 267 billones de pesos (una disminución del 4,6%). Asimismo, el Fondo de Cesantías pasó de 18 a 16 billones de pesos (una disminución del 11,1%) y el Fondo de Pensiones Voluntarias se mantuvo 21 billones de pesos.

Tabla 2

Pensiones Obligatorias	Cesantías	Pensiones Voluntarias
\$267Bn	\$16Bn	\$21Bn
Valor del Fondo	Valor del Fondo	Valor del Fondo

Fuente: Asofondos (julio 2020) Citado en Proyecto de ley 276 de 2020

Al respecto, Asofondos reportó que, entre enero y agosto, los rendimientos fueron 3,5 veces mayores a los reportados en igual periodo de 2020 ⁹:

Al cierre de agosto, continuaron en positivo los resultados para el ahorro propiedad de los trabajadores, cuyos recursos están en sus fondos de pensiones. Este favorable desempeño se explica por las estrategias de inversión que han diseñado y potenciado las AFP (Colfondos, Porvenir, Protección, y Skandia) en medio del proceso de reactivación que la economía global traía desde el año pasado. Es así como en los primeros ocho meses, de este año, los fondos de pensiones alcanzaron un nuevo máximo al llegar a \$340,6 billones, con un aumento de 17% con respecto al mismo periodo del año anterior (Asofondos, 2021).

Por las razones anteriormente expuestas, este proyecto busca que el retiro del ahorro pensional sea parcial, extraordinario y por una sola vez; para lo cual se plantea que el monto máximo de retiro sea del 20% del total ahorrado. En el ejercicio sugerido para el mes de abril de 2020, esta iniciativa estaría dirigida a los 8.689.191 colombianos que están afiliados a fondos de pensión privados, pero no figuraron como activos durante el mes de abril en los mismos, los cuales representan alrededor del 52% de afiliados (En la Ilustración 4 se puede observar la distribución). En contraste, y de acuerdo a los datos reportados en la última encuesta de hogares liderada por el DANE, figuraban como activos 7.765.000 millones de personas ¹⁰.

FONDOS DE PENSIÓN	ABRIL		
	ACTIVOS	INACTIVOS	TOTAL
PROTECCION	2.502.218	2.413.001	4.915.219
PORVENIR	4.447.281	5.271.025	9.718.306
SKANDIA	91.267	32.190	123.457
COLFONDOS	968.804	972.932	1.941.736
SKANDIA ALTERNATIVO	222	43	265
TOTAL	8.009.792	8.689.191	16.698.983

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos propios del autor.

III. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES RELACIONADAS

En vista de la crisis económica generada por el Covid-19 distintos países en Latinoamérica han empezado a plantear soluciones en torno al sistema pensional. En el caso argentino, el Gobierno ha decidido aumentar las prestaciones sociales a las personas que pertenecen al régimen no contributivo, generando ingresos adicionales entre los 44 y 150 dólares americanos, siendo el monto más alto correspondiente a las pensiones por incapacidad.

⁹ En estos meses las ganancias para los fondos de pensión de los trabajadores llegaron a \$18 billones, y en cinco años, a más de \$94 billones (Asofondos, 2021).

¹⁰ Mercado laboral. Seguridad Social. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>

⁷ Datos de la Superintendencia Financiera de Colombia. Citado en el Proyecto de ley número 276 de 2020.

⁸ Revista *Dinero*, 2020.

De otra parte, México viene adelantando pagos equivalentes a cuatro meses de pensiones para beneficiar a 8 millones de adultos mayores y a un millón de personas (1) en condición de discapacidad. El Gobierno de Costa Rica, autorizó el pago de las pensiones complementarias para que estas proporcionen recursos parciales a los trabajadores afectados por el Covid-19. Por su parte, Brasil adelantó el pago de las pensiones de sus jubilados e incluyó un (1) millón de familias en el Programa Bolsa Familia ¹¹, el cual busca que por medio de transferencias monetarias se apoye a las familias en situación de pobreza extrema ampliando el acceso a servicios de educación y salud.

En el caso de Bolivia a través de la Asamblea Legislativa, se presentó el Proyecto de Ley número 639 del 2020, el cual busca el retiro de aportes de las pensiones por escala de edades, en donde los aportantes de 20 a 30 años podrán retirar un máximo de hasta el 25%; de 30 a 40 años, hasta un máximo de 22%; de 40 a 50 años, hasta un máximo de 18%; y de 50 años en adelante, un máximo de hasta el 15%¹².

En otro grupo se encuentran Perú y Chile, dos países que han implementado medidas similares a la establecida en esta iniciativa. En el primer caso, el Congreso peruano autorizó, a través de la Ley 31017, el retiro de hasta el 25% de los recursos ahorrados en fondos de las cuentas de capitalización individual por parte de los trabajadores independientes que no hayan aportado a su fondo de pensiones en los últimos 12 meses. Esto con el objetivo de permitir que cerca de 7,5 millones de personas puedan retirar fondos de su cuenta por un máximo de tres unidades impositivas tributarias que equivalen a 12.600 soles peruanos o 3.674 USD.

Este modelo ha causado gran interés en los países de la región, a tal punto de que las ramas legislativas de diferentes países latinoamericanos, están impulsando el retiro de estos aportes en beneficio de su población ¹³. Esta medida, fue adoptada por el Congreso de Perú después de que el Ejecutivo autorizará inicialmente el retiro de 3.000 soles¹⁴ (aproximadamente 880 USD) y la

considerarán insuficiente dada la situación actual que vive el país.

Por otra parte, Chile aprobó en la Cámara de Diputados la reforma constitucional¹⁵ que pretende modificar la Constitución Política Chilena, permitiendo a los ciudadanos que para los casos que se haya decretado un estado de excepción constitucional de catástrofe, los afiliados de los fondos de pensiones puedan retirar hasta un 20% de sus aportes, teniendo en cuenta que los recursos originados en los aportes efectuados por el trabajador son siempre de su propiedad y, en consecuencia, los afiliados poseen una cuenta individual que forma parte de su patrimonio y no es de propiedad de la administradora de pensiones.

Esta reforma constitucional fue promulgada por el presidente Sebastián Piñera el pasado 24 de julio, razón por la cual la Presidencia chilena, en comunicado de prensa, señaló que *“La decisión del Presidente de promulgar esta reforma constitucional obedece a su intención y voluntad, dada la difícil situación económica y social que viven muchas familias y compatriotas, de facilitar y agilizar el retiro de estos fondos de ahorros previsionales por parte de las personas habilitadas”*¹⁶. Los recursos que el afiliado podrá retirar no superarán un mínimo de 35 UF¹⁷ (1274 USD), y un máximo de 150 UF (cerca de 5462 USD). En caso que una persona tenga menos desde 35 UF en su fondo, podrá retirar la totalidad de estos recursos.

IV. CONSTITUCIONALIDAD DE LA INICIATIVA

Mínimo vital vs seguridad social

El test de proporcionalidad es un instrumento hermenéutico que permite establecer si determinada medida resulta adecuada y necesaria para la finalidad perseguida, sin que se sacrifiquen valores, principios o derechos de mayor entidad constitucional. En el caso que se procede analizar, este instrumento va a permitir ponderar dos derechos que presuntamente entrarían en conflicto, a partir del proyecto de ley que permite el retiro parcial de pensiones. En primer lugar, se va a explicar cuál es la finalidad que busca este proyecto de ley, y si se encuentra ajustada a la Constitución. Luego, se entrará a analizar cómo la limitación del derecho a la seguridad social es necesaria para lograr el fin deseado en la iniciativa. En tercer lugar, se realizará el test

¹¹ Comunicado de Prensa (13 de agosto de 2020). Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/noticias/bid-asigna-us-1000-millones-para-apoyar-poblaciones-vulnerables-y-trabajadores-en-brasil>

¹² El Deber (8 de abril de 2020) Presentan proyecto de ley para retiro de aportes de las pensiones con una escala por edades. Disponible en: https://eldeber.com.bo/el-deber-presentan-proyecto-de-ley-para-retiro-de-aportes-de-las-pensiones-con-una-escala-por-edades_173690

¹³ *El Peruano* (1° de mayo de 2020) PODER LEGISLATIVO, Ley número 31017.

¹⁴ CNN Chile (30 de abril de 2020). Congreso de Perú aprobó el retiro de hasta un 25% de los fondos de pensiones Disponible en: https://www.cnnchile.com/mundo/congreso-peru-retiro-fondos-pensiones_20200430/

¹⁵ Senado de la República de Chile (22 de julio 2020). A ley retiro de fondos AFP. Disponible en: <https://www.senado.cl/a-ley-retiro-de-fondos-de-afp/senado/2020-07-22/161607.html>

¹⁶ *El Espectador* (24 de julio 2020). Los cambios que el coronavirus obligó a hacer en las pensiones de Chile, Perú y Australia. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/los-cambios-que-el-coronavirus-obligo-a-hacer-en-las-pensiones-de-chile-peru-y-australia/>

¹⁷ La **Unidad de Fomento (UF)** es una unidad monetaria de existencia no física chilena que se utiliza para ajustar las transacciones comerciales, contables y bancarias de acuerdo a la inflación.

de proporcionalidad entre el derecho al mínimo y el derecho a la seguridad social. Finalmente, se explicará cuál es el precedente judicial que ha establecido la Corte Constitucional y en qué casos puede apartarse de su propio precedente.

En ese orden, el primer aspecto que debe abordarse con ese propósito es la finalidad de la medida, a efectos de constatar si ella persigue un objetivo legítimo a la luz de la Constitución.

El retiro parcial de pensiones como medida para proteger el mínimo vital presente y derecho a la seguridad social a futuro.

Como se ha señalado ampliamente, el mínimo vital es uno de los derechos más característicos de un Estado Social de Derecho. Según la Corte Constitucional, la dignidad humana y la solidaridad, se encuentran en concordancia con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la igualdad. El mínimo vital adquiere relevancia en situaciones de significativa precariedad, relativas a la extrema pobreza y la indigencia, cuando frente a las necesidades más elementales y humanas, el Estado y la sociedad no responden de manera congruente. Por otra parte, la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley, que, si bien protege el mínimo vital, lo hace a futuro.

El mínimo vital es un derecho fundamental que tiene como característica ser cualitativo, por lo que supone que cada quien viva de acuerdo al estatus adquirido durante su vida¹⁸; es por eso que la finalidad de permitir el retiro parcial de pensiones a los afiliados no activos en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) es proteger a un grupo segmentado de personas que se encuentran en una situación conforme a la cual no tienen ingresos mensuales para sostenerse con su núcleo familiar, personas que en su mayoría pertenecen a la clase media colombiana, las cuales, y en las condiciones actuales, no pueden aplicar a los programas sociales que tienen como objeto proveer subsidios. Esta población hace parte de la denominada *pobreza oculta* que hace referencia a aquellas personas de estratos 3, 4 y 5 que no poseen los recursos suficientes para cubrir sus necesidades básicas por una pérdida de ingresos repentina.

Por tanto, consideramos que el objetivo del proyecto de ley es legítimo a la luz de la Constitución Política, es decir, constitucionalmente admisible, deseable o válido. En ese sentido, se entiende que la iniciativa no va dirigida a toda la población,

cada persona tiene la facultad de elegir basada en su capacidad para la toma de decisiones. Acorde a esto, el presente proyecto de ley pretende ayudar a proteger el derecho al mínimo vital respetando la autonomía de cada individuo al decidir sobre los ahorros depositados en sus cuentas de ahorro RAIS, que fueron seleccionadas dado que ahí se tienen cuentas individuales de ahorro y los dineros no son parte de un fondo común, contrario al caso del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

Por otro lado, el Estado no puede limitar el ejercicio del libre desarrollo de la personalidad y libertad toda vez que la iniciativa no impone ninguna disposición, pues es potestativo realizar el retiro parcial de forma, es decir que es una decisión personal y la aprobación de la presente ley no implica su aplicación y uso obligatorio. La libertad de elección, como una de las manifestaciones del derecho fundamental de la libertad, encuentra sustento en el preámbulo, los artículos 2° y 16 de la Constitución. La jurisprudencia constitucional explica que el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad implica la libertad *in nuce*, es decir, que cualquier tipo de libertad se reduce finalmente a lo previsto en la cláusula general de libertad que se encuentra en el citado artículo 16. Con relación a este aspecto, la Sentencia SU-642 de 1998 señaló: “*El derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad protege la capacidad de las personas para definir, en forma autónoma, las opciones vitales que habrán de guiar el curso de su existencia*”.

Adicional a lo anterior, en la Sentencia C-221 de 1994 expresó: “*Téngase en cuenta que en esa norma se consagra la libertad ‘in nuce’, porque cualquier tipo de libertad se reduce finalmente a ella. Es el reconocimiento de la persona como autónoma en tanto que digna (artículo 1° de la C.P.), es decir, un fin en sí misma y no un medio para un fin, con capacidad plena de decidir sobre sus propios actos y, ante todo, sobre su propio destino*”.

Como consecuencia del principio de dignidad humana, y de la política social y económica justa perseguida por el Estado Social de Derecho, todas las personas tienen derecho a condiciones mínimas para subsistir, entendidas como mínimo vital¹⁹ que como se explicó anteriormente, obedece a un status adquirido durante la vida del afectado. En este punto, es importante destacar que los ponentes no consideran que este proyecto de ley genere un deterioro de los derechos asociados a la seguridad social, en ese sentido la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

“*Se tiene que los derechos sociales en general no son absolutos, pues si bien es cierto, la Corte ha considerado que el principio de progresividad que les es inherente implica: i) el reconocimiento de la gradualidad y el progreso en sentido estricto de su reconocimiento y, ii) la restricción de adoptar*

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-184/09. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-184-09.htm#:~:text=T%2D184%2D09%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=La%20jurisprudencia%20de%20esta%20Corporaci%C3%B3n,y%20reliquidaci%C3%B3n%20de%20la%20pensi%C3%B3n>

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-171-20. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-171-20.htm>

medidas que generen un retroceso en ello; también ha resaltado su restricción -no regresividad- no es absoluta pues los Estados pueden atravesar dificultades que no les permitan continuar con el nivel de protección alcanzado²⁰. Bajo tal entendido, prima facie, todas las desmejoras de los derechos sociales son inconstitucionales y así se ha sostenido por la línea de la Corte, sin embargo, algunas restricciones o flexibilizaciones, pueden ser encontradas ajustadas a la Constitución si luego de efectuado un juicio estricto de proporcionalidad, se concluye que se encuentran cuidadosamente justificadas. Esta argumentación no es novedosa; en efecto, se trata de una posición compatible con lo expuesto sobre el principio de progresividad en la Observación General No. 3 del CDESC, y lo desarrollado frente a algunos derechos sociales particulares, entre otras, en las observaciones”.

En ese orden de ideas, el principio de progresividad no es absoluto como tampoco lo son los derechos sociales, que, para el caso particular, es entendida como el cumplimiento de requisitos para acceder a una pensión. Siguiendo una doctrina civilista, afirma Rodrigo Uprimny que:

“Un derecho adquirido o situación jurídica concreta sólo se consolida cuando se han cumplido en el caso específico, todos los supuestos previstos por la norma abstracta para el nacimiento del derecho. Por consiguiente, según la Corte Constitucional mientras que una persona no cumpla con todas las condiciones para adquirir una pensión, tiene una simple expectativa y el legislador está facultado para modificar el régimen pensional que lo cubre, incluso en el sentido de hacer más gravosos los requisitos para acceder a dicha prestación, sin que la persona pueda oponerse jurídicamente a esa reforma, aduciendo que la nueva regulación le es menos favorable y le frustra su posibilidad de adquirir un derecho en condiciones más favorables, pues se trata de una mera expectativa, que no está protegida constitucionalmente²¹”.

En este caso, el proyecto no pretende modificar la estructura del régimen pensional, solo abre la posibilidad de realizar una acción que permite una modificación en el estado de cuenta de ahorro individual de la persona, para lo cual el legislador está facultado y en todo caso, es de aplicación voluntaria a los interesados que cumplan con los requisitos.

Defensa del mínimo vital como fin legítimo dentro de una emergencia económica y social.

Tal como ha reiterado la Corte Constitucional, los derechos sociales en general no son absolutos.

Es por eso que, debido a la coyuntura, se busca la protección efectiva del derecho al mínimo vital, modificando temporalmente el derecho a la seguridad social, que de por sí está limitado al no tener el cotizante la capacidad adquisitiva para cubrir con el mismo. Pese a que la construcción jurisprudencial se ha encaminado mayormente a controlar la libertad de configuración legislativa en tiempos ordinarios, para la Corte esta premisa aplica sobre la prohibición de desmejora de derechos sociales laborales en estados de emergencia dado que, **no toda variación en las condiciones del reconocimiento o modificación en el disfrute de un derecho laboral implica una desmejora en sí misma y, por tanto, un desconocimiento de la restricción contenida en el precitado artículo 215 constitucional.**

En consecuencia, la necesidad de enfrentar una emergencia económica y social puede conducir a establecer medidas que, aunque impliquen una reducción en el grado de protección de un derecho, no constituyen una violación de la Constitución bajo la condición de que ello pueda apoyarse en razones constitucionales poderosas. Precisamente, como sucedió con el Decreto 488 de 2020 que autoriza el retiro de las cesantías al trabajador que haya presentado una disminución de su ingreso mensual, y que fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-171 de 2020 la cual señala que *“los estados de emergencia o atípicos exigen normas que se adecuen a la nueva situación. [Y] se trata, de normas generalmente más drásticas, vale decir, de un poder disuasivo mayor y más restrictivas de la libertad jurídica²²”*. Además, en la sentencia en mención se proyecta la imposibilidad del desmejoramiento de los derechos sociales de toda índole de los trabajadores: *“Dicha prohibición (la contenida en el artículo 215 C.P.) fue reiterada en el artículo 50 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 así: “en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia”. Tal contenido se encontró ajustado a la Constitución dada la especial protección del derecho al trabajo y los contenidos que lo conforman”*. (Sentencia C-171/20) Dicho apartado adquiere relevancia toda vez que debe exponerse que el proyecto de ley sobre retiro parcial de pensiones en ningún caso deteriora los derechos sociales de los trabajadores, sino que otorga una condición potestativa para que cada cotizante pueda cubrir sus necesidades básicas con un muy pequeño porcentaje de sus aportes al sistema de pensión.

En ese orden de ideas, y con base al juicio de finalidad que se realizará a continuación, es menester realizar una conexidad de la medida acá analizada y aquella estudiada en el juicio de constitucionalidad, toda vez que ambas ostentan

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C- 629 de 2011, a través de la cual reitera la Sentencia C-038 de 2004

²¹ Rodrigo Uprimny. ¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad? ¿Un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana? Dejusticia. Junio de 2006. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/es-posible-una-dogmatica-adecuada-sobre-la-prohibicion-de-regresividad-un-enfoque-desde-la-jurisprudencia-constitucional-colombiana/>

²² Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 1994. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-179-94.htm>

una finalidad similar. Sobre la última, destacó la Corte: “[...] *la habilitación del retiro parcial de cesantías (artículo 3) cumple con el juicio de finalidad en tanto persigue mitigar el impacto de los efectos adversos que han generado en la economía de los trabajadores las medidas de mitigación de la propagación de la pandemia. En efecto, dicha modificación brinda un alivio a los trabajadores y sus familias que, dada la magnitud de la crisis, han visto afectada su calidad de vida.*” (Ibid.)

Por último, es menester destacar que la salvaguarda del derecho al mínimo vital se materializa en la satisfacción de las necesidades básicas del individuo, para el desarrollo de su proyecto de vida²³. Es en ese sentido que la Corte Constitucional ha señalado que “*derecho al mínimo vital adopta una visión de la justicia constitucional en la que el individuo tiene derecho a percibir un mínimo básico e indispensable para desarrollar su proyecto de vida (...)*”²⁴.

La necesidad hace referencia a que la limitación a un derecho fundamental debe ser indispensable para la obtención del objetivo previamente descrito como legítimo y, que, de todos los medios existentes para su consecución, debe ser el que, en forma menos lesiva, ingiera en la efectividad del derecho intervenido.

Limitación parcial del derecho a la seguridad social para proteger el derecho al mínimo vital

La seguridad social no es un derecho absoluto, y menos en cuanto a los derechos pensionales. En el caso sub examine podemos apreciar que se limitaría el alcance de este con respecto a la destinación de los recursos, pero se generaría capital para recuperar esos aportes en virtud que mientras no se esté cotizando se agudiza la imposibilidad de lograr adquirir el derecho a la pensión, *a contrario sensu*, los fondos de pensiones obtienen muy buenos rendimientos por los ahorros depositados en ellos.

El artículo 48 de la Constitución Política estipula que “*No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella*”. Sin perjuicio de lo anterior, es claro que lo que se pretende no es la utilización de los recursos de las instituciones de Seguridad Social para fines ajenos a ella. Esto, toda vez que la finalidad del ahorro pensional como tal es servir de monto para garantizar los principios por los cuales se establece el Sistema General de Seguridad Social, específicamente el sistema pensional. Por otro lado, mientras se logra todo esto, el dinero en circulación ayudaría a reactivar la economía nacional en lugar de generar rendimientos a terceros.

Dicha medida es necesaria, debido a que este proyecto busca que el retiro del ahorro pensional sea parcial, extraordinario y por una sola vez, beneficiando posiblemente a 9.158.302 colombianos que están afiliados a fondos de pensiones privados,

pero no figuran como cotizantes activos, los cuales, actualmente, representan alrededor del 54,6% de afiliados. La vulneración al derecho fundamental a la seguridad social en materia pensional como afectación es plausible, si se busca a cambio evitar una afectación mayor al derecho del mínimo vital que conforme a la situación económica derivada de la cuarentena es segura. Tal y como se argumenta en el proyecto de ley, previo al Covid-19, en el periodo presidencial de Iván Duque, el desempleo ha superado los dos dígitos durante dos años consecutivos. Mientras para el 2019 la Tasa de Desempleo se ubicó en un 10,5% en mayo, para el mismo periodo de este año se ubicó en 21,4%. Es por estas razones y en estas circunstancias, que esta medida cobra relevancia al darle una cobertura económica a una población que está desatendida y con necesidades en aumento.

Frente a la situación de este grupo poblacional, es claro que, con respecto a la coyuntura mundial, y bajo las cifras observadas en Colombia, existe una gran falla estructural con relación a la posibilidad de garantizar el mínimo vital de las personas que han quedado desempleadas. Sobre este, la Corte Constitucional se ha referido aclarando que “*la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional*”. (Sentencia T-678/17)

Asimismo, el órgano constitucional se ha pronunciado sobre la relevancia de garantizar el mínimo vital de cualquier persona, puesto que este “*constituye un presupuesto básico para el efectivo goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales, en tanto salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia del individuo. El reconocimiento del derecho al mínimo vital encuentra su fundamento en el concepto de dignidad humana, pues es claro que la carencia de las condiciones materiales mínimas necesarias para garantizar la subsistencia del individuo, comporta la negación de la dignidad que le es inherente. Igualmente, este derecho se proyecta en otros derechos fundamentales como la vida (art. 11 C.P.), la salud (art. 49 C.P.), el trabajo (art. 25 C.P.) y la seguridad social (art. 48 C.P.). De esta forma, la protección al mínimo vital se configura una de las garantías de mayor relevancia en el Estado Social de Derecho*”.

En resumen, resulta claro que la garantía al mínimo vital del cotizante, al cual se refiere el proyecto de ley, adquiere mayor relevancia que la mínima limitación al derecho a la seguridad social en materia pensional, toda vez que el primero es el que busca regular la manutención mínima de una persona para así garantizar un mínimo de dignidad.

²³ Corte Constitucional, Sentencia T-891 de 2013.

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-426 de 2014.

Además, como se mencionó con anterioridad, carece de trascendencia la necesidad de garantizar dicho ahorro pensional cuando resulta inviable saber si quiera si una persona, producto de no contar con un mínimo para su subsistencia, pueda seguir realizando aportes a un fondo de pensiones.

Ahora bien, el *test de proporcionalidad en sentido estricto*, permite entrar a evaluar o ponderar si la restricción a los derechos fundamentales que genera la medida cuestionada resulta equivalente a los beneficios que reporta, o si, por el contrario, ésta resulta desproporcionada al generar una afectación mucho mayor a estos intereses jurídicos de orden superior. En otras palabras, es a partir de este modelo de prueba que resulta posible poner en la balanza los beneficios que una medida contiene y los costos que su obtención representa, de forma que sea posible evidenciar si ésta se encuentra ajustada al ordenamiento superior al propender por una relación de costo-beneficio que, en general, resulta siendo favorable a los intereses constitucionales en controversia.

Finalmente, al entrar a analizar la proporcionalidad de la restricción del acceso al derecho a la seguridad social en pensión por oposición a la garantía efectiva del derecho al mínimo vital, resulta claro que los beneficios que conlleva la última medida son significativamente mayores a aquellos costos que genera la restricción limitada del derecho a la seguridad social en pensión. Esto, puesto que la protección del derecho al mínimo vital responde al amparo de elementos constitucionales de mayor relevancia, entendido estos como la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad, y especialmente, el derecho a la vida, entre varios otros mínimos necesarios para la supervivencia de la persona en cuestión.

Al respecto del test de proporcionalidad en sentido estricto, la jurisprudencia ha proyectado su significatividad con base en que este: *“(i) evalúa las repercusiones negativas que unas determinadas medidas que tiendan por la consecución de unos fines constitucionalmente deseables, puedan llegar a tener en otros intereses jurídicos de igual jerarquía; y (ii) tiene en cuenta la conducencia e idoneidad del medio escogido para obtener el fin deseado, de forma que le sea posible determinar al juzgador de la causa si los intereses jurídicos en balanza se encuentran nivelados o si, por el contrario, existe alguno que se esté viendo claramente desfavorecido”*. (Sentencia C-144/15).

En ese orden de ideas, la argumentación en pro de la aplicabilidad de la medida que se pretende impulsar a través del proyecto de ley, contempla un fin constitucional claro e idóneo. Las repercusiones negativas en sí fueron evaluadas estadísticamente en la exposición de motivos del proyecto de ley y resumidas de la siguiente manera: El monto máximo que se retiraría de los fondos privados bajo esta medida corresponde a \$24 billones del total recaudado por las Administradoras de los fondos de pensiones. Este termina siendo un

número relativamente bajo, que en realidad no podría afectar, desde un punto macro, la estabilidad financiera del sistema teniendo en cuenta que actualmente el recaudo asciende a más de \$272 billones. De igual manera, y desde otro punto de vista más individualizado, no es un monto que pueda de por sí afectar contundentemente la posibilidad de adquisición de derechos pensionales de una persona.

En sí, es una medida claramente creativa, excepcional e idónea, toda vez que la urgencia manifiesta que se presenta producto de la coyuntura social transgrede el desarrollo óptimo de los derechos que, como se mencionó reiteradamente, componen un campo amplio para el cumplimiento de las garantías mínimas que debe ofrecer el Estado a todas las personas que hacen parte de este. Resulta conducente en el sentido que pretende otorgar una ayuda monetaria a las personas que así lo deseen, e idónea puesto que la afectación al derecho contrapuesto -seguridad social en pensiones totalmente mínima en comparación a lo que otro tipo de medidas podrían causar.

La consecución de la medida planteada vs. el principio de sostenibilidad financiera

El Acto Legislativo 01 del 2005 incorporó el principio de sostenibilidad financiera, junto con los distintos elementos que este conlleva a la Carta Política. El análisis constitucional que se ha realizado sobre dicho principio ha concluido que este es comprensible bajo la luz de dos posturas: la primera, autorreferente; y la segunda, la heterorreferente. Sobre la primera, se aclara que el principio de sostenibilidad financiera debe interpretarse a la luz de del artículo 48 de la C.P., el cual establece reglas como (i) la existencia de regímenes pensionales especiales o exceptuados; (ii) el cálculo de la cuantía de la pensión a partir de factores diferentes a los que sirvieron para calcular el valor de la cotización; (iii) el reconocimiento de derechos pensionales sin el cumplimiento de los requisitos legales vigentes; y (iv) el otorgamiento de pensiones por un valor superior a los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, entre otras.

Por otro lado, la segunda aproximación hermenéutica es la heterorreferente, la cual dicta que al momento de interpretarse el artículo 48 de la C.P., no basta con analizarlo de forma aislada y por sí solo, sino que se debe realizar un análisis completo de las implicaciones financieras que este conlleva. En otras palabras, esta aproximación proyecta que el alcance de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones puede determinarse al margen de las reglas específicas que se encuentran fijadas en el artículo 48 de la Constitución. En ese caso, ha establecido la jurisprudencia constitucional que *“la sostenibilidad podría afectarse si, a pesar de respetar tales reglas, se reconocen medidas sin que las autoridades analicen y valoren las posibilidades financieras para su realización.”* (C-110/19)

Sobre la base de lo anterior, es menester aclarar que la medida propuesta por el proyecto de ley, en cuanto al retiro parcial del ahorro pensional, no vulnera de forma alguna el principio de sostenibilidad financiera ya que resulta claro que no es violatoria de ninguna de las disposiciones del artículo 48 de la C.P., bajo la postura autorreferente de dicho principio. Asimismo, en cuanto a la postura heterorreferente se puede observar que aún al margen de los criterios denotados por el artículo 48 de la C.P., el análisis concreto de los datos es contundente al demostrar la no afectación del sistema pensional para el RAIS.

Es imperativo decir, además, que la Corte Constitucional ha dictado que el principio en cuestión responde a la necesidad de armonizar las disposiciones normativas, más no limitarlas: *“la sostenibilidad financiera del sistema pensional, más allá de un principio, es una norma jurídica que establece en cabeza del operador judicial un mandato hermenéutico encaminado a lograr una relación de medio a fin entre esta última sostenibilidad y los propósitos de universalidad, solidaridad e integridad que rigen el sistema de la seguridad social.”* (Sentencia SU-140/19) En razón de lo anterior, no es una posibilidad la argumentación en pro del principio de sostenibilidad financiera para menoscabar los derechos fundamentales, específicamente el derecho a un mínimo vital, de aquellas personas que, por la situación excepcional producto del Covid 19, han extinguido la capacidad de recibir un ingreso que les permita desarrollarse con el mínimo de garantías.

Precedente constitucional, ¿En qué casos no se aplica?

Sobre la temática tratada en mención, es importante mencionar en primer lugar, que la Corte Constitucional ha definido el precedente judicial como *“la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que, por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo”*. (Sentencia SU-053 de 2015). Siguiendo lo anterior, es imperativo aclarar también que existe un precedente tanto de la jurisdicción constitucional, como de la jurisdicción ordinaria, que reafirma lo establecido con relación a lo dispuesto por el artículo 48 inciso 5 de la Constitución Política. Sobre este, existen pronunciamientos en el siguiente sentido: *“Acorde con la exigencia constitucional que prohíbe destinar o utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social “para fines diferentes a ella”, la jurisprudencia constitucional viene sosteniendo en forma unívoca que los recursos del Sistema General de la Seguridad Social son rentas de naturaleza parafiscal. Las rentas parafiscales, lo ha dicho la Corte, constituyen un instrumento para la generación de ingresos públicos, representadas en aquella forma de gravamen que se establece con carácter impositivo por la ley para afectar a un determinado y único grupo social o económico,*

y que debe utilizarse en beneficio del propio grupo gravado.” (Sentencia C-655/03)

Ahora bien, aun siendo claro la posición jurisprudencial sobre este tema, debe decirse también que el precedente en un Estado Social de Derecho no tiene un carácter estático, ni es vinculante para todos los casos. Tanto así, que la Corte Constitucional ha fijado las reglas y/o criterios que determinan la posibilidad del apartamiento del precedente judicial. Sobre lo anterior la Corte ha dicho que:

“El cambio de una determinada posición jurisprudencial por el respectivo órgano de cierre, implica una modificación en la interpretación jurídica, es decir, del contenido normativo de determinada disposición y que, en atención al carácter vinculante general e inmediato del precedente, determina la aplicación judicial -en el orden horizontal y vertical- del derecho sustancial o procesal, según sea el caso. Ahora bien, no obstante que la aplicación general e inmediata de un nuevo precedente fijado por un órgano de cierre de la jurisdicción vincula a la administración de justicia como una garantía del principio de igualdad, tal regla general no puede pasar por alto el contenido material de la misma igualdad al que se hizo referencia anteriormente, y que conduce a que cada situación sea observada a la luz de las circunstancias particulares. Esta Corte concluye que, si bien la regla general indica que la jurisprudencia rige con efectos inmediatos y en este sentido vincula a los operadores judiciales que deben tenerla en cuenta en sus decisiones, la autoridad judicial tampoco puede pasar por alto que, en ciertos escenarios concretos, la actuación de los sujetos procesales pudo estar determinada por la jurisprudencia vigente para entonces, por lo que el fallador, al momento de proferir su decisión, debe establecer, a partir de un análisis fáctico, si el cambio de jurisprudencia resultó definitivo en una posible afectación de derechos fundamentales al modificar las reglas procesales con base en las cuales, legítimamente, habían actuado los sujetos procesales y, en este sentido, el juez de conocimiento puede, como excepción a la regla general de aplicación de la jurisprudencia, inaplicar un criterio jurisprudencial en vigor al momento de proferir el fallo, pero contrario a uno anterior que resultó determinante de la conducta procesal de las partes”. (Sentencia SU-406/16) (Subraya fuera de texto)

Lo anterior, en pocas palabras, proyecta que si bien el precedente jurisprudencial constituye un conjunto de reglas contenidas en sentencias proferidas por órganos de cierre jurisdiccionales, que ostentan además fuerza vinculante, es necesario analizar los hechos en concreto de cada caso, además de su contexto, para que después de un estudio razonable del caso se pueda determinar si se debe o no aplicar dicho precedente. Es menester recalcar que dicho apartado proviene de una sentencia de unificación del órgano de cierre constitucional, que

genera una mayor fuerza vinculante tanto horizontal como vertical.

Con base en lo expuesto, debe mencionarse que uno de los pilares conceptuales de la aplicabilidad del precedente es el principio de seguridad jurídica, la cual, en el caso concreto, debe analizarse a la luz de la coyuntura nacional y mundial. Si bien lo que se pretende aplicando un precedente es proteger la igualdad de todos quienes están sujetos a un ordenamiento jurídico, debe recordarse que la igualdad se presente constitucionalmente de dos maneras: formal y materialmente.

Con la finalidad de garantizar la igualdad material de todas aquellas personas sujetas al ordenamiento colombiano, es necesario adaptar las decisiones judiciales para que reafirme la realidad social y coyuntural. Así, la Corte Constitucional ha establecido los tres criterios excluyentes a los cuales se debe acudir para la justificación de un cambio de precedente judicial: *“Como lo ha señalado esta Corte, el cambio de precedente es válido únicamente si se presenta uno de los siguientes tres casos: (i) que la jurisprudencia vigente haya sido errónea porque fue “adecuada en una situación social determinada, [que no responde] adecuadamente al cambio social posterior”; (ii) que la jurisprudencia resulta errónea por ser contraria a los valores, objetivos, principios y derechos en los que se fundamenta el ordenamiento jurídico; y (iii) si hubo un cambio en el ordenamiento jurídico positivo”* (Sentencia C-111/19). Aplicando dicha regla al caso concreto, el cambio de precedente resulta viable toda vez que el mecanismo de retiro parcial de pensiones propuesto por el proyecto de ley se proyecta teniendo en cuenta el cambio social determinado del cual habla el numeral (i) citado en el apartado de la Sentencia C-111 de 2019, toda vez que la situación social contemporánea exige la aplicabilidad de mecanismos excepcionales para la garantía y protección de unos mínimos fundamentales.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

<p>Texto definitivo aprobado en primer debate del proyecto de ley no. 111 de 2021 Cámara “por medio del cual se crea el programa retiro parcial de pensiones del Rais Covid-19” El Congreso de Colombia decreta:</p>	<p>Texto propuesto segundo debate del proyecto de ley no. 111 De 2021 cámara “por medio del cual se crea el programa retiro parcial de pensiones del Rais poscovid-19” El Congreso de Colombia decreta:</p>
<p>Artículo 1º. Objeto La presente ley tiene por objeto el retiro parcial de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad, como mecanismo de apoyo financiero para contrarrestar los efectos económicos derivados de la emergencia sanitaria del Covid-19.</p>	<p>Artículo 1º. Objeto La presente ley tiene por objeto el retiro parcial de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad, como mecanismo de apoyo financiero para contrarrestar los efectos económicos derivados de la emergencia sanitaria <u>dejada por el</u> Covid-19.</p>

<p>Texto definitivo aprobado en primer debate del proyecto de ley no. 111 de 2021 Cámara “por medio del cual se crea el programa retiro parcial de pensiones del Rais Covid-19” El Congreso de Colombia decreta:</p>	<p>Texto propuesto segundo debate del proyecto de ley no. 111 De 2021 cámara “por medio del cual se crea el programa retiro parcial de pensiones del Rais poscovid-19” El Congreso de Colombia decreta:</p>
<p>Artículo 2º. Autorícese a los afiliados no activos del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad -RAIS-, para que retiren, por una sola vez, el monto equivalente de hasta el 10% de las cuentas individuales de capitalización para sus pensiones que se encuentren a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones -AFP-. Para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, solo se hará uso de los recursos de las cuentas individuales de capitalización que solicite y autorice cada afiliado ante las Administradoras de Fondos de Pensiones -AFP-.</p>	<p>Artículo 2º. Autorícese a los afiliados no activos del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad -RAIS-, para que retiren, por una sola vez, el monto equivalente de hasta el <u>20%</u> de las cuentas individuales de capitalización para sus pensiones que se encuentren a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones -AFP-. Para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, solo se hará uso de los recursos de las cuentas individuales de capitalización que solicite y autorice cada afiliado ante las Administradoras de Fondos de Pensiones -AFP-.</p>
<p>Artículo 3º. Beneficiarios. Podrán ser beneficiarios de esta ley los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad que reúnan las siguientes condiciones: 1. Estar reportados como cotizantes no activos dentro del periodo comprendido entre el 1º de marzo de 2020 y el 31 de diciembre del 2021. 2. Haber cumplido cuarenta y siete (47) años de edad si es mujer y cincuenta y dos (52) años de edad si es hombre. 3. Haber cotizado menos de 650 semanas. Parágrafo. Los afiliados que cumplan las condiciones establecidas en el presente artículo, pero sean beneficiarios de los programas sociales que ha puesto en marcha el Gobierno nacional para atender la emergencia sanitaria del Covid-19, no podrán acceder al retiro de pensiones dispuesto en esta ley.</p>	<p>Artículo 3º. Beneficiarios. Podrán ser beneficiarios de esta ley los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad que reúnan las siguientes condiciones: 1. Estar reportados como cotizantes no activos dentro del periodo comprendido entre el 1º de marzo de 2020 y el 31 de diciembre del 2021. 2. Haber cumplido cuarenta y siete (47) años de edad si es mujer y cincuenta y dos (52) años de edad si es hombre. 3. Haber cotizado menos de 650 semanas. 4. <u>En caso de tener cónyuge o compañera permanente la AFP deberá revisar que el acumulado de los dos no dé lugar a la pensión familiar de la Ley 1580 de 2012</u> 5. <u>Para el retiro los afiliados deberán presentar un proyecto ante el Fondo Empezar donde deberán realizar la inversión del 30 % de los recursos entregados en aras de emprender un mecanismo de empleo</u> Parágrafo. Los afiliados que cumplan las condiciones establecidas en el presente artículo, pero sean beneficiarios de los programas sociales que ha puesto en marcha el Gobierno nacional para atender la emergencia sanitaria del Covid-19, no podrán acceder al retiro de pensiones dispuesto en esta ley.</p>

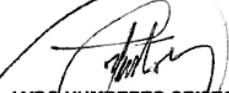
<p>Texto definitivo aprobado en primer debate del proyecto de ley no. 111 de 2021 Cámara “por medio del cual se crea el programa retiro parcial de pensiones del Rais Covid-19”</p> <p>El Congreso de Colombia decreta:</p>	<p>Texto propuesto segundo debate del proyecto de ley no. 111 De 2021 cámara “por medio del cual se crea el programa retiro parcial de pensiones del Rais <u>poscovid-19</u>”</p> <p>El Congreso de Colombia decreta:</p>
<p>Artículo 4°. Garantía de Reintegro Voluntario. Los beneficiarios que decidan retirar la suma indicada en el artículo 2° de la presente ley, podrán efectuar el reintegro total de lo solicitado hasta por un término de dos (2) años a partir de la fecha en que empiecen nuevamente a cotizar. Lo anterior, a fin de no afectar la garantía de pensión mínima de cada afiliado.</p> <p>Parágrafo. El reintegro voluntario podrá efectuarse por cuotas. Para tal efecto, las Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad deberán diseñar el mecanismo que les permita registrar cada abono y comprobar el cumplimiento total de la obligación. En todo caso, el afiliado tendrá derecho a verificar el pago de cada cuota por concepto del reintegro que trata el presente artículo.</p>	<p>Artículo 4°. Garantía de Reintegro Voluntario. Los beneficiarios que decidan retirar la suma indicada en el artículo 2° de la presente ley, podrán efectuar el reintegro total de lo solicitado hasta por un término de dos (2) años a partir de la fecha en que empiecen nuevamente a cotizar. Lo anterior, a fin de no afectar la garantía de pensión mínima de cada afiliado.</p> <p>Parágrafo. El reintegro voluntario podrá efectuarse por cuotas. Para tal efecto, las Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad deberán diseñar el mecanismo que les permita registrar cada abono y comprobar el cumplimiento total de la obligación. En todo caso, el afiliado tendrá derecho a verificar el pago de cada cuota por concepto del reintegro que trata el presente artículo.</p>
<p>Artículo 5°. Obligación de las Administradoras de Fondos de Pensión – AFP. Las Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, deberán realizar todos los trámites necesarios para atender las solicitudes de sus afiliados, en un plazo máximo de diez (10) días hábiles contados a partir de la solicitud.</p> <p>Parágrafo. Las Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, deberán asesorar a los afiliados que decidan acogerse a este beneficio sobre las implicaciones que tendrá el retiro parcial en su derecho a la pensión, dando prioridad a los afiliados que ostenten la calidad de pre pensionados. Lo anterior, sin perjuicio de la decisión tomada por el afiliado.</p>	<p>Artículo 5°. Obligación de las Administradoras de Fondos de Pensión – AFP. Las Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, deberán realizar todos los trámites necesarios para atender las solicitudes de sus afiliados, en un plazo máximo de diez (10) días hábiles contados a partir de la solicitud.</p> <p>Parágrafo. Las Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, deberán asesorar a los afiliados que decidan acogerse a este beneficio sobre las implicaciones que tendrá el retiro parcial en su derecho a la pensión, dando prioridad a los afiliados que ostenten la calidad de pre pensionados. Lo anterior, sin perjuicio de la decisión tomada por el afiliado.</p>

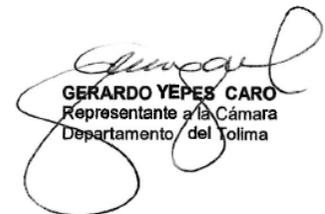
<p>Texto definitivo aprobado en primer debate del proyecto de ley no. 111 de 2021 Cámara “por medio del cual se crea el programa retiro parcial de pensiones del Rais Covid-19”</p> <p>El Congreso de Colombia decreta:</p>	<p>Texto propuesto segundo debate del proyecto de ley no. 111 De 2021 cámara “por medio del cual se crea el programa retiro parcial de pensiones del Rais <u>poscovid-19</u>”</p> <p>El Congreso de Colombia decreta:</p>
<p>Artículo 6°. Protección de las semanas de los ahorradores. Los afiliados que decidan reintegrar voluntariamente la totalidad de lo solicitado, no se les afectará la densidad de las semanas cotizadas.</p>	<p>Artículo 6°. Protección de las semanas de los ahorradores. Los afiliados que decidan reintegrar voluntariamente la totalidad de lo solicitado, no se les afectará la densidad de las semanas cotizadas.</p>
<p>Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y suspende las normas que le sean contrarias hasta por un término de seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia.</p>	<p>Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y suspende las normas que le sean contrarias hasta por un término de seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia.</p>

6. PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la honorable Cámara de Representantes dar segundo debate al **Proyecto de ley número 111 de 2021 Cámara, por medio del cual se crea el Programa Retiro Parcial de Pensiones del RAIS Covid-19.**

Cordialmente,


JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
 Representante a la Cámara
 Departamento del Norte de Santander


GERARDO YEPES CARO
 Representante a la Cámara
 Departamento del Tolima

7. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se crea el programa retiro parcial de pensiones del RAIS poscovid-19.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto La presente ley tiene por objeto el retiro parcial de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad, como mecanismo de apoyo financiero para contrarrestar los efectos económicos derivados de la emergencia sanitaria dejada por el Covid-19.

Artículo 2°. Autorícese a los afiliados no activos del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), para que retiren, por una sola vez, el monto equivalente de hasta el 20% de las cuentas individuales de capitalización para sus pensiones

que se encuentren a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones -AFP-.

Para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, solo se hará uso de los recursos de las cuentas individuales de capitalización que solicite y autorice cada afiliado ante las Administradoras de Fondos de Pensiones -AFP-.

Artículo 3°. *Beneficiarios.* Podrán ser beneficiarios de esta ley los afiliados al Régimen de Ahorro individual con Solidaridad que reúnan las siguientes condiciones:

1. Estar reportados como cotizantes no activos dentro del periodo comprendido entre el 1° de marzo de 2020 y el 31 de diciembre del 2021.
2. Haber cumplido cuarenta y siete (47) años de edad si es mujer y cincuenta y dos (52) años de edad si es hombre.
3. Haber cotizado menos de 650 semanas.
4. En caso de tener cónyuge o compañera permanente la AFP deberá revisar que el acumulado de los dos no dé lugar a la pensión familiar de la ley 1580 de 2012.

5. para el retiro los afiliados deberán presentar un proyecto ante el Fondo Emprender donde deberán realizar la inversión del 30 % de los recursos entregados en aras de emprender un mecanismo de empleo.

Parágrafo. Los afiliados que cumplan las condiciones establecidas en el presente artículo, pero sean beneficiarios de los programas sociales que ha puesto en marcha el Gobierno nacional para atender la emergencia sanitaria del Covid-19, no podrán acceder al retiro de pensiones dispuesto en esta ley.

Artículo 4°. *Garantía de Reintegro Voluntario.* Los beneficiarios que decidan retirar la suma indicada en el artículo 2° de la presente ley, podrán efectuar el reintegro total de lo solicitado hasta por un término de dos (2) años a partir de la fecha en que empiecen nuevamente a cotizar. Lo anterior, a

fin de no afectar la garantía de pensión mínima de cada afiliado.

Parágrafo. El reintegro voluntario podrá efectuarse por cuotas. Para tal efecto, las Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad deberán diseñar el mecanismo que les permita registrar cada abono y comprobar el cumplimiento total de la obligación. En todo caso, el afiliado tendrá derecho a verificar el pago de cada cuota por concepto del reintegro que trata el presente artículo.

Artículo 5°. *Obligación de las Administradoras de Fondos de Pensión – AFP.* Las Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, deberán realizar todos los trámites necesarios para atender las solicitudes de sus afiliados, en un plazo máximo de diez (10) días hábiles contados a partir de la solicitud.

Parágrafo. Las Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, deberán asesorar a los afiliados que decidan acogerse a este beneficio sobre las implicaciones que tendrá el retiro parcial en su derecho a la pensión, dando prioridad a los afiliados que ostenten la calidad de prepensionados. Lo anterior, sin perjuicio de la decisión tomada por el afiliado.

Artículo 6. Protección de las semanas de los ahorradores. Los afiliados que decidan reintegrar voluntariamente la totalidad de lo solicitado, no se les afectará la densidad de las semanas cotizadas.

Artículo 7. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y suspende las normas que le sean contrarias hasta por un término de seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia.

De los congresistas,

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara
Departamento del Norte De Santander

GERARDO YEPES CARO
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima

CONTENIDO

Gaceta número 1155 - Jueves, 29 de septiembre de 2022

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
INCFORMES DE SUBCOMISIÓN**

	Págs.
Informe de subcomisión al Proyecto de ley número 430 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifica el monto de los honorarios de concejales de municipios de quinta y sexta categoría, se aumenta el número de sesiones ordinarias y extraordinarias de concejales de municipios de tercera a sexta categoría, se adoptan medidas en seguridad social y se dictan otras disposiciones.....	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate en primera vuelta al proyecto de acto legislativo número 027 de 2022 Cámara, por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, acumulado con el proyecto de Acto Legislativo 081 de 2022 Cámara, por el cual se garantiza la educación preescolar.....	5
Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto proyecto de ley número 159 de 2022 Cámara, por medio del cual se declara al municipio de Soacha Distrito Especial de Paz de Colombia.....	20
Informe de ponencia positiva para segundo debate del proyecto de ley número 111 de 2021 Cámara, por medio del cual se crea el Programa Retiro Parcial de Pensiones del RAIS COVID-19.....	29