



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 309

Bogotá, D. C., viernes, 14 de abril de 2023

EDICIÓN DE 35 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 309 DE 2022 CÁMARA

por la cual se prorroga la vigencia del artículo 9° de la Ley 2157 de 2021

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NUMERO 343 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se amplía el régimen de transición borrón y cuenta nueva

Bogotá, D. C., 11 de abril de 2023

Doctor

JUAN CARLOS WILLS OSPINA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia. Informe de Ponencia para Primer al Proyecto de ley Estatutaria número 309 de 2022 Cámara, por la cual se prorroga la vigencia del artículo 9° de la Ley 2157 de 2021, Acumulado con el Proyecto de ley Estatutaria número 343 de 2023 Cámara, por medio del cual se amplía el régimen de transición borrón y cuenta nueva.

Respetado Señor Presidente:

Atendiendo a la honrosa designación que me hizo la Mesa Directiva, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedo a rendir **informe de Ponencia Positiva para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 309 de 2022 Cámara, por la**

cual se prorroga la vigencia del artículo 9° de la Ley 2157 de 2021, acumulado con el Proyecto de ley Estatutaria número 343 de 2023 Cámara, por medio del cual se amplía el régimen de transición borrón y cuenta nueva

ALEJANDRO OCAMPO
Representante a la Cámara - Valle del Cauca

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 309 DE 2022 CÁMARA

por la cual se prorroga la vigencia del artículo 9° de la Ley 2157 de 2021.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 343 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se amplía el régimen de transición borrón y cuenta nueva.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente documento es realizar un análisis detallado del Proyecto de ley número 309 de 2023 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 343 de 2021 para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. La presente ponencia consta de las siguientes secciones:

- I. Introducción
- II. Tramite de la Iniciativa

- III. Objeto del Proyecto
- IV. Antecedentes Normativos
- V. Consideraciones
- VI. Conflicto de Intereses
- VII. Proposición
- VIII. Texto Propuesto para primer debate

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.

El presente Proyecto de ley número 309 fue radicado el 30 de noviembre del 2022 del cual es autora la honorable Representante *Dorina Hernández Palomino* y el 343 fue radicado 02 de febrero de 2023 que tiene como autor al honorable Representante *Jorge Alejandro Ocampo Giraldo*

El Proyecto 309 fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1705 de 2022 y el Proyecto 343 en la *Gaceta del Congreso* número 093 de 2023 y remitidos a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes 309 en enero 30 de 2023 y el Proyecto 343 en marzo 17 de 2023, donde se designó como ponente mediante oficio C.P.C.P. 3.1 – 0956 – 2023 el honorable Representante *Jorge Alejandro Ocampo Giraldo*

III. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto modificar el periodo del régimen de transición para la extinción de las deudas con entidades financieras que permita el retiro del dato negativo de los historiales crediticios que fue establecido en el artículo 9º de la Ley 2157 de 2021.

IV. ANTECEDENTES NORMATIVOS

Ante el Congreso de la República se tramitó la Ley 2157 del 29 de octubre de 2021 conocida como ley de Borrón y Cuenta Nueva proyecto que en su momento tenía como interés principal regular los siguientes puntos:

- Comunicación previa al titular de la información que será reportada ante las centrales de riesgo.
- Permanencia de la información en los bancos de datos.
- El término con el que cuentan las fuentes de la información para reportar los datos negativos.
- La carga de valoración que deben dar los titulares de la información al dato negativo, y su deber de justificar por escrito los motivos por los que se niega el crédito.
- Gratuidad en la consulta de la información.
- Efectos de la suplantación para adquirir obligaciones crediticias y el silencio administrativo positivo.
- Régimen de transición que incentiva el pago de las obligaciones atrasadas en función de la caducidad del dato negativo.

La Corte Constitucional en sentencia C-282 de 2021 en la cual verificó si tal proyecto era acorde a la Constitución teniendo en cuenta las objeciones presentadas por diferentes entidades financieras, estimó que:

“el PLE Borrón y Cuenta Nueva tiene por objeto fortalecer, en términos generales, la garantía del habeas data en el sector objeto de regulación, con la finalidad de que los ciudadanos permanezcan o se reincorporen en tiempos más ágiles al sistema financiero. Para ello, sus disposiciones buscan asegurar que los deudores con obligaciones insolutas (i) cuenten con la oportunidad anticipada de pagar sus deudas o llegar a acuerdos, antes de que el reporte de un dato negativo afecte su historia crediticia, especialmente, en obligaciones de una baja cuantía; y (ii) se reincorporen en tiempos más rápidos al mercado crediticio con ocasión de los nuevos límites temporales para la permanencia del dato negativo, la caducidad del reporte, el silencio administrativo positivo, el deber de actualización constante sobre el estado de la obligación, y el régimen de transición.”

Y adicionalmente reiteró que:

“Como se mencionó, el criterio del dato negativo no puede ser la base de rechazo de un crédito, por lo que es claro que los usuarios de la información cuentan con parámetros adicionales para la determinación del cálculo del riesgo a tener acceso a créditos para sus cultivos y actividades agropecuarias”. Cuarto debate en Cámara, Gaceta del Congreso número 1562 de 2020, Folio 572. Expediente PE-049 118 (ver supra, numerales 321 a 325) 317. En consecuencia, la restricción temporal de la información, no conlleva a una afectación desproporcionada al derecho a la información de las entidades de crédito, quienes cuentan con distintas variables para la medición del riesgo. Se debe recordar que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el uso de la información personal contenida en las bases de datos con propósitos financieros, crediticios y comerciales no puede constituir una barrera irrazonable para el acceso al crédito o al tráfico comercial. Finalmente, considera este tribunal que el régimen genera un estímulo para que los titulares de la información se pongan al día en sus obligaciones, lo que podría tener un impacto positivo en la disminución de la cartera insoluble de las instituciones crediticias y sus reservas”

V. CONSIDERACIONES

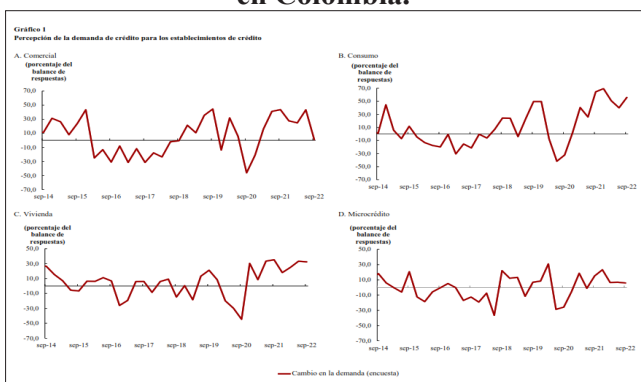
Dicho todo lo anterior, es claro entonces que una de las justificaciones de esta amnistía, era justamente no hacer más gravosa la situación de aquellas personas y sectores que se vieron afectados con ocasión a las consecuencias de la Pandemia de la COVID-19, no obstante, si bien Colombia es uno de los países con mayor nivel de recuperación económica, pues según estimaciones de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) el Producto Interno Bruto del país crecerá un 2,3% en 2023, lo cierto es que esta no ha sido inclusiva para los sectores menos favorecidos, quienes han reactivado su operación económica pero principalmente de manera informal, lo que ha generado condiciones irregulares de ingresos y pocas garantías laborales, lo que llevó a que la OCDE reconociera que,

“La combinación de alto desempleo (12%) y alta inflación (8%), de acuerdo con las proyecciones de la OCDE para 2022, se traduce en una pérdida del bienestar de los colombianos: sin ingresos estables o con ingresos que pierden su capacidad adquisitiva (...)

La pandemia ha agravado los problemas que ya existían de pobreza, desigualdad e informalidad en el mercado laboral, a la vez que ha interrumpido la educación de muchos niños durante un periodo de hasta 18 meses”.

Ahora bien, respecto al comportamiento del mercado de créditos con posterioridad a la expedición de la ley de Borrón y Cuenta Nueva (29 de octubre de 2021), se generó un aumento en la demanda de crédito al sistema financiero, principalmente en lo que concierne a los créditos de consumo y vivienda, los cuales se encuentran directamente relacionados con el apalancamiento empresarial y el acceso a proyectos de vivienda VIS y no VIS, lo que ha permitido incentivar el mercado en general como se muestra a continuación en el Gráfico 1.

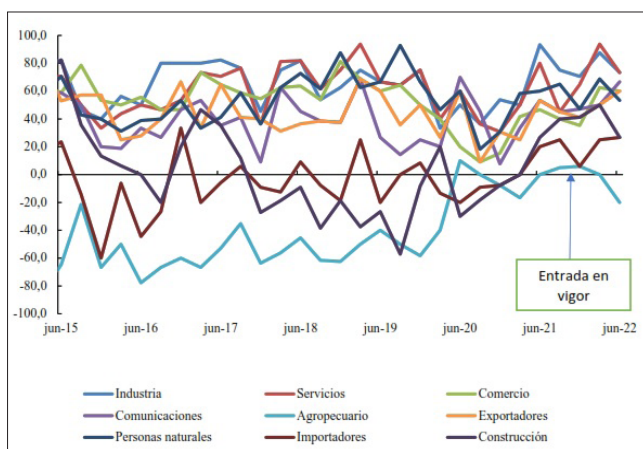
Gráfico 1. Percepción de la demanda de crédito en Colombia.



Fuente: Encuesta sobre la situación del crédito en Colombia, junio de 2022; cálculos del Banco de la República.

De esta manera, el régimen de transición tuvo un impacto positivo en el mercado, pues no solo hubo un repunte en la demanda de los productos crediticios, sino también en el acceso efectivo al crédito para inversión en vivienda.

Gráfico 2. Situación del crédito en Colombia comparada junio 2015 a junio 2022.



Fuente: Encuesta sobre la situación del crédito en Colombia, junio de 2022; cálculos del Banco de la República.

Como puede verse en el Gráfico 2 la demanda de crédito en junio de 2022 se comportaba de manera diferente respecto del mes de septiembre, mostrando en junio una caída para personas naturales, industria, comercio y en los sectores agropecuario y de construcción; aunado a lo anterior, en pleno periodo de transición, según lo dispuesto por la Ley 2157 de 2021, la tasa de desempleo en Colombia para el mes de Julio de 2022, de acuerdo al reporte del DANE, se encontraba en el 11,3% para las 13 ciudades y áreas metropolitanas, una cifra bastante alta pese a su reducción en 2,1% respecto del mismo mes de 2021. Lo señalado da cuenta de que en Colombia apenas se estaba reactivando el empleo formal, razón por la cual muchas personas no pudieron beneficiarse de lo reglado en el régimen de transición de la Ley de Borrón y Cuenta Nueva debido a diferentes problemáticas económicas locales, regionales y globales. Por tal razón, se considera necesaria, oportuna y eficaz una extensión de este beneficio con el propósito de incentivar el acceso al crédito, la democratización de los servicios financieros, y su contribución para el apalancamiento de proyectos de generación de empleo, de acceso a vivienda, y el crecimiento de la productividad empresarial.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

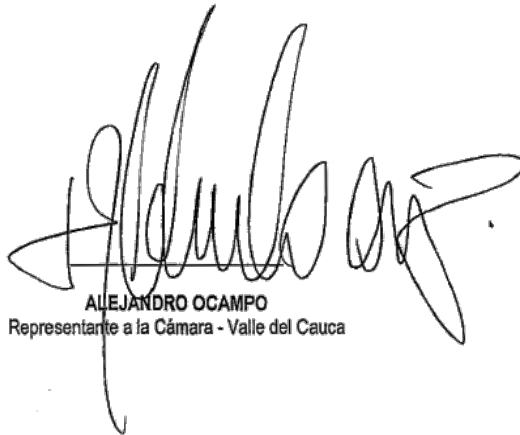
El artículo 286 de la Ley 5^{ta} de 1992, modificado por el artículo 1^o de la Ley 2003 de 2019, establece que un conflicto de interés se entiende cuando “la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- 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.*
- Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

En consecuencia, se señala que podría incurrirse en conflicto de interés en el caso en que los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, parientes en segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil sean socios, accionistas, miembros de juntas directivas de entidades financieras que se vean afectadas o involucradas por lo dispuesto en el presente proyecto de ley.

VII. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a la Comisión primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley Estatutaria número 309 de 2022 Cámara**, por la cual se prorroga la vigencia del artículo 9° de la Ley 2157 de 2021, **acumulado con el Proyecto de ley Estatutaria número 343 de 2023 Cámara**, por medio del cual se amplía el régimen de transición borrón y cuenta nueva.



ALEJANDRO OCAMPO
Representante a la Cámara - Valle del Cauca

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 309 DE 2022 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 343 DE 2023 CÁMARA

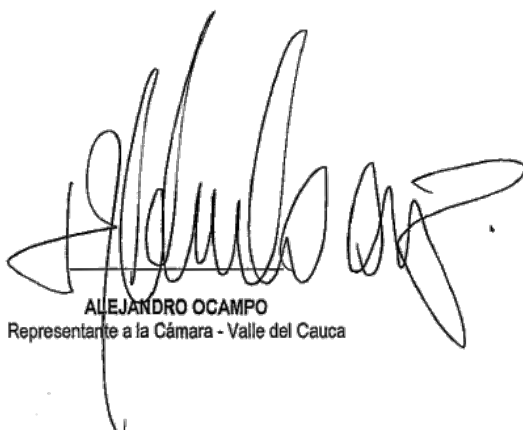
por medio del cual se amplía el régimen de transición borrón y cuenta nueva.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Prorróguese con efectos retroactivos el régimen de transición dispuesto en el artículo 9 de la Ley 2157 de 2021, a efectos de que todas aquellas personas que haya extinto sus obligaciones desde el momento de finalización del régimen de transición descrito, hasta un año siguiente a la sanción y publicación de la presente ley, sean acreedoras del retiro de sus reportes negativos de las centrales de riesgo de conformidad con lo establecido en la ley.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



ALEJANDRO OCAMPO
Representante a la Cámara - Valle del Cauca

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 311 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se crea la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 12 de abril de 2023

Doctor

JUAN CARLOS WILLS OSPINA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 311 de 2022 Cámara, por medio de la cual se crea la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Señor Presidente:

Atendiendo a la honrosa designación que me hizo la Mesa Directiva, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedo a rendir informe de Ponencia Positiva para primer debate en Cámara de Representantes al **Proyecto de ley número 311 de 2022 Cámara**, por medio de la cual se crea la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



CARLOS ARDILA ESPINOSA

Representante a la Cámara

Departamento del Putumayo

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY número 311 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se crea la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones.

El presente informe de ponencia consta de la siguiente estructura:

- I. OBJETO DEL PROYECTO
- II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA
- III. JUSTIFICACIÓN
- IV. IMPACTO FISCAL
- V. MARCO NORMATIVO
- VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES
- VII. CONFLICTO DE INTERESES
- VIII. CONCLUSIÓN
- IX. PROPOSICIÓN

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto crear, con carácter de permanencia, el Programa de Cárceles Productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, el cual propiciará la participación del sector público y privado en los procesos de resocialización, rehabilitación y reinserción social de dicha población, así como, establecer algunos beneficios de orden tributario y administrativo para aquellas entidades y organizaciones que se vinculen y participen en el programa.

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley número 311 de 2022 Cámara fue radicado el 30 de noviembre de 2022, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por los honorables Senadores Gustavo Moreno Hurtado, Soledad Tamayo Tamayo, Lorena Ríos Cuellar, Karina Espinosa Oliver, Pedro Flórez Porras, Julio Elías Chagüi Flórez, Sandra Ramírez Lobo Silva y Ana María Castañeda Gómez, y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1705 de 2022.

La iniciativa legislativa fue remitida a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, donde se me designó como ponente mediante Oficio C.P.C.P. 3.1 - 0947 - 2023, con fecha del 22 de marzo de 2023. Por lo anterior, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, presento informe de ponencia para primer debate ante la mencionada Comisión.

III. JUSTIFICACIÓN

El sistema penitenciario y carcelario es concebido para que los seres humanos que entran en conflicto con la ley purguen una pena privativa de la libertad,

en concordancia con el delito cometido. De ahí que el concepto de la pena radica en que quien cometa el ilícito lo compensa con el cumplimiento de una condena previamente establecida por la ley.

De ahí que su postulado esencial sea que la pena es retribución del mal causado, por lo que la justificación de la sanción penal, en estas teorías, es solo y únicamente la realización de la justicia como un ideal. La pena constituye un fin en sí misma.

Resocialización de las personas privadas de la libertad

En Colombia, uno de los grandes retos del sistema penitenciario y carcelario es buscar que no solo se cumpla con la pena que se impone por la comisión de un delito, si no que los privados de la libertad logren un proceso de resocialización y rehabilitación que les permita transformar su vida (*reinserción social*) y evitar que reiteren las prácticas delictivas. Para este efecto, es necesario que el sistema penitenciario se ocupe de brindar mejores condiciones e implemente sistemas que dignifiquen a la persona privada de la libertad.

En tal sentido, el concepto de resocialización es de gran relevancia toda vez que es el proceso mediante el cual se apela a un tratamiento humano a quienes se encuentran privados de la libertad.

Así, una primera idea de la resocialización, es que es un proceso en el que un ciudadano que ha entrado en conflicto con la sociedad y sus leyes busca reorientar su comportamiento para no reincidir en dichas conductas. Una idea general sobre lo que implica la resocialización la presenta Parsons cuando plantea que:

“(...) la desviación es una tendencia motivada para un actor en orden a comportarse en contravención de una o más pautas normativas institucionalizadas, a la par que los mecanismos de control social son los procesos motivados en la conducta de este actor y de otros con quienes él se halla en interacción, mediante los cuales estas tendencias a la desviación terminan a su vez por quedar contrarrestadas.” (Parsons, 1951, p. 162)

Es decir, que el proceso de resocialización implica la reivindicación de una persona tras haber transgredido las normas sociales no solo a través del cumplimiento de la pena, sino a través de procesos dignos que lo hagan nuevamente un ser social.

Vulneración de derechos a personas privadas de la libertad

La Corte Constitucional, en diferentes fallos, ha hecho pronunciamientos sobre la vulneración de los derechos fundamentales a personas privadas de la libertad y que son sujetos de resocialización por parte del Estado colombiano. La Constitución Política impone unos fines esenciales, como servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, además, dentro del artículo 2, impone como fin esencial, asegurar la convivencia pacífica.

El concepto de convivencia pacífica, se refiere a la acción de convivir en compañía de otros, se trata de un concepto vinculado a la coexistencia pacífica y armoniosa de grupos humanos en un mismo espacio y es así como el Gobierno debe garantizar la convivencia de los diversos grupos que gobierna, sin que se produzcan estallidos de violencia.

Para nadie es un secreto la vulneración sistemática de derechos fundamentales en los centros penitenciarios y carcelarios; el Estado no ha sido eficaz ni eficiente en el manejo penitenciario y carcelario y es notorio el incumplimiento en lo que respecta a la garantía del principio – derecho de la dignidad humana.

Estado de cosas inconstitucionales en el sistema penitenciario y carcelario

En 1998, año en el cual se declaró el estado de cosas inconstitucionales en el sistema penitenciario y carcelario mediante sentencia T-153 de 1998, el hacinamiento carcelario ascendía al 45%.

En la actualidad, 24 años después, a pesar de que la orden de la Corte Constitucional fue la de erradicar el hacinamiento y no simplemente reducirlo, tenemos un hacinamiento que asciende al 20% en las cárceles del país, sumado al hacinamiento que se vive en las estaciones de policía que, en algunos casos, como en la estación de policía “La 19” en Riohacha, el hacinamiento es del 2000% según el informe que impartió la Defensoría del Pueblo.

En otras estaciones de policía, que hacen las veces de centro de detención transitoria, el hacinamiento oscila entre el 200% y 400%.

Las fallas en materia de atención de salud, el suministro de alimentos al interior de las cárceles, la violencia carcelaria, se suman al fenómeno del hacinamiento y confirman día a día que nuestro sistema penitenciario es un sistema inhumano.

En palabras de la honorable Corte Constitucional que fueron expuestas en la precitada sentencia de tutela, nuestras cárceles *“se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos. Esta situación se ajusta plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional. Y de allí se deduce una flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, etc.”*

Fallas en la infraestructura carcelaria

Pero a lo anterior se suman otros dos aspectos que impiden que la resocialización, la rehabilitación y la reinserción social como fines de la pena, sean una realidad en este país: la crisis de la infraestructura carcelaria y la falta de productividad al interior de los centros penitenciarios y carcelarios.

En lo que respecta a la infraestructura y en palabras de la Defensoría del Pueblo, las cárceles en este país *“no cuentan con suficientes redes de conducción de agua, eléctricas y sanitarias, se encuentran completamente deterioradas y las reparaciones a estas redes han sido realizadas en gran medida con materiales inadecuados e improvisados por los mismos internos, adicionalmente, las pocas redes que aún se mantienen son de la construcción original”*.

Las edificaciones carcelarias del país, la mayoría de ellas con más de 50 años, no aguantan el fenómeno del hacinamiento ni atienden las recomendaciones internacionales en materia de infraestructura penitenciaria; carecen de espacios adecuados para llevar a cabo los procesos de resocialización, productividad y trabajo individual, así como, actividades de ocio, religiosas – espirituales, culturales, recreativas y deportivas; la infraestructura carcelaria hoy pone en riesgo la vida y salud de las personas privadas de la libertad y propicia la mezcla de privados de la libertad de distintos grados de peligrosidad e incluso, mezcla sindicados con condenados a pesar de las órdenes, exhortaciones y recomendaciones impartidas por los funcionarios judiciales.

Así mismo, la infraestructura carcelaria es permisible con el delito: fugas, extorsión y, quizás el más grave, el contrabando carcelario promocionado por la evidente corrupción que permea las cárceles del país y que permite el ingreso de toda clase de bienes y elementos que están prohibidos por el reglamento penitenciario y carcelario.

Problemas en políticas productivas en los establecimientos penitenciarios y carcelarios

En lo que respecta a la productividad, nuestro sistema penitenciario no tiene implementado un sistema de productividad que coadyuve el proceso de resocialización y rehabilitación de la población privada de la libertad porque no existen espacios físicos al interior de los centros de reclusión para desarrollar una verdadera industria penitenciaria.

Son múltiples las trabas administrativas que prevé el reglamento interno del INPEC para ingresar insumos, maquinaria y materia prima, no existen incentivos económicos y tributarios para que el sector privado concorra en el desarrollo de la industria penitenciaria como mecanismo resocializador y rehabilitador, no hay suficiente personal ni convenios suscritos para capacitar técnica y profesionalmente a la población privada de la libertad y no existe una política pública marco que propicie la productividad y la industria carcelaria.

Todo lo anterior se resume en la ausencia de un sistema de financiamiento eficaz por parte del Estado para fortalecer la productividad y los procesos de resocialización.

El presupuesto de la USPEC para la vigencia fiscal del año 2.022 fue de 1.4 billones de los cuales un poco más del 1 billón se destina para gastos de funcionamiento y solo un poco más de 400 mil

millones se destinan para inversión, sin contar el rubro que se destina para deuda pública.

El presupuesto del INPEC para la vigencia fiscal del año 2.022 fue de 1.5 billones de cuales el 99,57% fue destinado a funcionamiento, el 0,29% para deuda pública y solo el 0,14% para inversión.

Solo 2.200 millones (0,14%) se destinaron para invertir en programas de resocialización para los establecimientos de reclusión del orden nacional y, pero aún, solo 580 millones (0,04%) para la industria penitenciaria.

Con estos montos tan bajos en inversión, especialmente en lo que respecta a los programas de resocialización y de industria penitenciaria, la realidad social y económica de los pospenados no puede cambiar, como quiera que durante la ejecución de su pena no encuentran un sistema bondadoso y humano que les permita resocializarse y rehabilitarse para después lograr consolidar su proceso de reinserción social a través del trabajo.

Al respecto, el informe de relatoría del Grupo de Derecho de Interés Pública y Relatoría de Prisiones de la Universidad de los Andes ha hecho referencia en el siguiente sentido:

“La insostenibilidad del sistema responde a problemas en el diseño de la política criminal, al déficit financiero y a la inoperatividad de las actividades de resocialización”.

A pesar de que la educación y el trabajo son dos de los pilares del esquema de resocialización del sistema penitenciario, la realidad de las prisiones colombianas muestra que el Estado está lejos de proveer las condiciones mínimas necesarias para alcanzar el ideal de resocialización que justifica su accionar.

Con la infraestructura carcelaria que tenemos y, como consecuencia de ello, la incapacidad de desarrollar procesos de resocialización efectivos a través de la productividad penitenciaria, nunca no podremos disminuir la tasa de reincidencia quedando condenados a vivir en los ciclos de violencia existentes en el país y así difícilmente podremos superar ese eterno estado cosas inconstitucionales que hace del Estado Colombiano un Estado fallido en materia de protección y garantía hacia los derechos humanos.

Aunado a las deficiencias en materia de infraestructura y productividad, encontramos una política criminal distante de la realidad y de las necesidades que hoy demanda nuestro sistema penitenciario y carcelario.

Conclusiones

Ante la crisis del sistema penitenciario, la solución reiterada que el Estado colombiano ha ofrecido, ha sido históricamente la misma: la construcción de más establecimientos de reclusión y el aumento indiscriminado de las penas. Este tipo de soluciones parecen ser bastante problemáticas e inadecuadas puesto que asume que la población reclusa seguirá aumentando de forma constante y acelerada, con lo cual queda en evidencia una política profundamente

punitiva que no resuelve los problemas que generan criminalidad y que no da verdaderas oportunidades de resocialización y rehabilitación a la población privada de la libertad.

Con todo, crear una política pública estatal con carácter de permanencia que permita implementar un modelo de productividad penitenciaria y carcelaria que coadyuve los procesos de resocialización y rehabilitación al interior de los centros de reclusión del país puede ser una de las múltiples acciones que demanda un sistema agonizante.

Esta política debe incentivar a las entidades y empresas tanto del sector público, y muy especialmente, a las del sector privado, para que se hagan partícipes de ese sistema de productividad carcelaria para así desarrollar, producir, elaborar y confeccionar productos al interior de los centros carcelarios a fin de coadyuvar los procesos de resocialización y rehabilitación de los internos.

IV. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece 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.”*

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitirá copia de este proyecto de ley al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias y como cabezas del sector, determinen la viabilidad fiscal de este proyecto de ley y remitan concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

Sin perjuicio del concepto que emitan ambos Ministerios, el cual advertimos es determinante para el trámite de esta iniciativa, es importante señalar que la creación del programa de cárceles productivas es compatible con los esfuerzos que hasta la fecha ha venido desplegando, no solo el Gobierno nacional, sino también la rama judicial, para garantizar que el proceso de resocialización, rehabilitación y reinserción social sea verdaderamente compatible con el principio de dignidad humana y resultado del trabajo y del desarrollo técnico y profesional como derechos y deberes constitucionales fundamentales.

Así mismo, resulta necesario resaltar que la honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2003:

“Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

V. MARCO NORMATIVO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden legal:

A. CONSTITUCIONALES

Artículos: 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 7°, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 34, 37, 38, 39, 41, 42, 45, 47, 49, 53, 54, 55, 57, 58, 67, 70, 71, 84, 85, 87, 114, 150 (número 1, 7, 8, 23) 152, 154, 157, 209, 339, 345, 350, 356 y 359.

B. LEGALES

Ley 65 de 1993. “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. Modificada por las Leyes 415 de 1997, 504 de 1999 y 1709 de 2014”.

Ley 361 de 1967. “Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones”.

Ley 599 de 2000. “Por medio de la cual se expide el Código Penal”.

Ley 1437 de 2011. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Ley 2208 de 2022. “Por medio del cual se establecen incentivos económicos para fortalecer el acceso y las oportunidades en empleo y formación para la población pospenada y se dictan otras disposiciones ley de segundas oportunidades”.

C. REGLAMENTARIAS

Decreto 624 de 1989. “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”.

Resolución 4020 de 2019, Ministerio del Trabajo. “Por medio de la cual se establecen las especiales condiciones del trabajo penitenciario en la modalidad indirecta, su remuneración, los parámetros de afiliación al Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 1081 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Atendiendo las recomendaciones planteadas por el Ministerio de Educación Nacional en el concepto emitido en relación con el presente proyecto, se propone la siguiente modificación.

| TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|--|--|---|
| Artículo 3°. Programas de Cárcels Productivas: En desarrollo de la política pública de cárceles productivas (PCP) y de acuerdo con lo previsto por el artículo 80 de la Ley 65 de 1993, la nación y las entidades territoriales deberán crear programas de cárceles productivas para que la población privada de la libertad confeccione, elabore y produzca bienes comerciales, alimentos, artesanías, productos agrícolas, productos musicales y audiovisuales, entre otros. (...) | Artículo 3°. Programas de Cárcels Productivas: En desarrollo de la política pública de cárceles productivas (PCP) y de acuerdo con lo previsto por el artículo 80 de la Ley 65 de 1993, la Nación y las entidades territoriales deberán crear programas de cárceles productivas para que la población privada de la libertad confeccione, elabore y produzca bienes comerciales, alimentos, artesanías, productos agrícolas, productos musicales y audiovisuales, entre otros. (...) | Se acogen las recomendaciones planteadas por el Ministerio de Educación Nacional, con el propósito de respetar el principio de autonomía universitaria. |

| TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---------------|
| Parágrafo Segundo: El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- celebrará convenios con instituciones de educación superior, públicas o privadas, con el propósito de que los estudiantes asistan y apoyen, a título de práctica o pasantía universitaria, los programas de cárceles productivas. Dichos convenios no generarán ningún tipo de contraprestación económica a favor de las instituciones de educación superior. El Gobierno nacional reglamentará la materia. | Parágrafo Segundo: El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- celebrará podrá celebrar convenios con instituciones de educación superior, públicas o privadas, <u>respetando el principio constitucional de autonomía universitaria</u> , con el propósito de que los estudiantes asistan y apoyen, a título de práctica o pasantía universitaria, los programas de cárceles productivas. Dichos convenios no generarán ningún tipo de contraprestación económica a favor de las instituciones de educación superior. El Gobierno nacional reglamentará la materia. | |

CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 291 (mod. por la ley artículo 3° de la Ley 2003 de 2019) de la Ley 5ª de 1992 establece que los autores de los proyectos legislativos “*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 al artículo 286*”, motivo por el cual se procede a realizar el siguiente análisis.

“*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.

- 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.*
- Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión*
- Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

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

- 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. (...)”.

Por tanto, y de forma orientativa, eventualmente podría generarse un beneficio directo a favor del Congresista, si su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil se encontraran privados de la libertad y pudieran favorecerse con la Política Pública de Cárceles Productivas.

Salvo la anterior observación, 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 Representantes, ya que esta es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita configurar un beneficio particular ni actual.

Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

VIII. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, es evidente que el país debe resolver una crisis de orden humanitario y satisfacer al mismo tiempo una exigencia social que está absolutamente respaldada por la Constitución Política.

En ese orden de ideas, es necesaria la creación de la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP), la cual estimulará y motivará el surgimiento de una alianza público privada fundamentada en el trabajo digno a favor del proceso de resocialización y rehabilitación de la población privada de la libertad.

IX. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar

Primer Debate, con la finalidad de aprobar, **al Proyecto de ley número 311 de 2022 Cámara**, por medio de la cual se crea la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 311 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se crea la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear, con carácter de permanencia, la política pública de cárceles productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, la cual propiciará, incentivará y promoverá la participación del sector público y privado en los procesos de resocialización, rehabilitación y reinserción social de dicha población, así como, establecer algunos beneficios de orden tributario y administrativo para aquellas entidades y organizaciones que se vinculen y participen en el programa.

CAPITULO I

De la política pública de Cárceles Productivas (PCP)

Artículo 2º. Creación de la política pública de cárceles productivas (PCP): Créese la política pública de cárceles productivas (PCP) con el propósito de promover espacios productivos de trabajo al interior de los centros de reclusión con la participación activa de organizaciones, empresas y entidades del sector público y privado.

La ejecución de esta política estará en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el Ministerio del Interior, el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional

de Aprendizaje -SENA-, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- o las entidades que hagan sus veces.

Parágrafo: Las entidades territoriales deberán diseñar, teniendo en cuenta su capacidad económica y administrativa, una política pública local de cárceles productivas (PLCP) para promover espacios productivos de trabajo al interior de los establecimientos de reclusión que estén bajo su dirección y administración.

Artículo 3º. Programas de Cárceles Productivas. En desarrollo de la política pública de cárceles productivas (PCP) y de acuerdo con lo previsto por el artículo 80 de la Ley 65 de 1993, la Nación y las entidades territoriales deberán crear programas de cárceles productivas para que la población privada de la libertad confeccione, elabore y produzca bienes comerciales, alimentos, artesanías, productos agrícolas, productos musicales y audiovisuales, entre otros.

Los programas de cárceles productivas deberán garantizar espacios productivos de trabajo al interior de los establecimientos de reclusión. Las organizaciones, empresas o entidades que participen en los programas de cárceles productivas podrán participar en la creación, adecuación e implementación de dichos espacios.

La dirección de cada establecimiento de reclusión definirá el tipo de bienes, alimentos, artesanías o productos a confeccionar, elaborar o producir de acuerdo a las necesidades sociales, comerciales y culturales del territorio en donde se encuentre ubicado el establecimiento de reclusión, así como, la cantidad de internos que participarán en el proceso.

El proceso de elegibilidad de los internos que harán parte de los programas, estará sujeto a las disposiciones fijadas en el título VII de la Ley 65 de 1993 y demás normas que lo adicionen y complementen. En todo caso, se tendrá en cuenta el proceso de resocialización, el nivel de confianza y los reportes de conducta del candidato.

La dirección de cada establecimiento de reclusión definirá el proceso de convocatoria y selección de los internos, garantizando los principios de transparencia, publicidad, imparcialidad, objetividad, idoneidad y responsabilidad.

Los internos podrán tramitar ante la dirección de cada establecimiento de reclusión, propuestas e iniciativas relacionadas con los programas de cárceles productivas las cuales deberán atenderse y resolverse bajo los términos legales previstos en el título II de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo Primero: La capacidad instalada de cada establecimiento de reclusión en términos operativos y administrativos deberá evaluarse al momento de definir el alcance del programa.

Parágrafo Segundo: El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- podrá celebrar convenios con instituciones de educación superior,

públicas o privadas, respetando el principio constitucional de autonomía universitaria, con el propósito de que los estudiantes asistan y apoyen, a título de práctica o pasantía universitaria, los programas de cárceles productivas. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 4°. Modificación del artículo 46 de la Ley 599 de 2000. Adiciónese un párrafo al artículo 46 de la Ley 599 de 2000 el cual quedará así:

“Párrafo: *El privado de la libertad que sea seleccionado como beneficiario de los programas de cárceles productivas, podrá solicitar al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad la suspensión o terminación de la inhabilidad para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio.*

La autoridad judicial estudiará la solicitud y la resolverá en un término no superior a los 30 días calendario siguientes a la fecha de su radicación. En la decisión, deberá tener en cuenta la naturaleza de la labor a ejecutar dentro del programa, los informes de conducta que expida el INPEC y el avance del proceso de resocialización y rehabilitación del solicitante.”

CAPITULO II

Disposiciones Relacionadas con la Implementación de los Programas de Cárceles Productivas

Artículo 5°. Convocatoria. El Ministerio de Justicia y del Derecho, junto con las demás entidades señaladas en el artículo 2 de la presente ley, realizarán una convocatoria pública dirigida a entidades y organizaciones públicas y privadas a fin de hacerlas partícipes de los programas de cárceles productivas. La convocatoria se realizará a través medios de comunicación masiva nacional y regional, redes sociales y cualquier otro canal físico o tecnológico que permita su divulgación.

Parágrafo: Las entidades dispondrán de recursos propios para divulgar masivamente la convocatoria.

Artículo 6°. Participación. Toda entidad u organización de naturaleza pública o privada podrá postularse para hacer parte del programa de cárceles productivas. La entidad u organización interesada describirá en la solicitud de vinculación al programa la naturaleza de su actividad comercial, los bienes que pretende confeccionar, elaborar o producir al interior del establecimiento de reclusión, el volumen de producción esperado y los insumos, maquinarias y elementos de producción que se requieran.

El Gobierno nacional reglamentará, dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, lo concerniente al proceso de vinculación y los criterios de selección.

Artículo 7°. Selección. La selección de las entidades u organizaciones interesadas se hará conforme a la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno nacional y bajo claros principios de igualdad, transparencia, objetividad e imparcialidad. En todo caso, la selección de las

entidades y organizaciones constará en un acto administrativo debidamente motivado.

Artículo 8°. Publicidad. Habiendo seleccionado las entidades y organizaciones que harán parte de los programas, el Ministerio de Justicia y del Derecho publicará el listado de éstas en su página web.

Artículo 9°. Convenios. Los términos y condiciones del convenio serán acordados entre el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y la entidad u organización seleccionada con base en la información que conste en la solicitud de vinculación.

Todo convenio podrá renovarse anualmente con el propósito de garantizar la permanencia del programa.

El Gobierno nacional fijará los parámetros de negociación y renovación del convenio, procurando y facilitando la suscripción e implementación del mismo.

Parágrafo: Las entidades y organizaciones que sean seleccionadas para participar en los programas de cárceles productivas, facilitarán parte o la totalidad de los insumos, maquinarias y elementos de producción que sean necesarios para la ejecución del programa. En el convenio se establecerán las condiciones de orden jurídico y logístico para facilitar, trasladar y adecuar dichos insumos, maquinarias y elementos de producción.

Artículo 10. Contrato de trabajo y remuneración. Los internos tendrán derecho a que se remuneren sus labores y servicios por parte de las empresas y organizaciones que participen en el programa.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 84 de la Ley 65 de 1993, la Subdirección de Desarrollo de Habilidades Productivas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, coordinará la suscripción de los contratos de trabajo entre las personas privadas de su libertad y las entidades y organizaciones vinculadas al programa, a fin de garantizar el pago de un salario digno y justo teniendo en cuenta el objeto de la labor contratada. El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo Primero: Se descontará del valor total de la remuneración un monto equivalente al cinco por ciento (5%) cuya destinación será al Fondo de Sostenimiento de la Política Pública de Cárceles Productivas (Fonpcp). El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Parágrafo Segundo: La labor y desempeño de los internos que participen en los programas de cárceles productivas se considerará como experiencia laboral para todos los efectos legales, la cual deberá ser certificada por las entidades u organizaciones vinculadas a solicitud del interesado.

Parágrafo Tercero: El trabajo que realicen los internos en el marco del programa, se reputará como redención de pena bajo los términos previstos en el artículo 82 de la Ley 65 de 1993.

Artículo 11. Sistema de ahorro y destinación de recursos propios. El director de cada establecimiento de reclusión procurará estimular a los internos para que hagan acopio de sus ahorros de acuerdo con lo previsto en el artículo 88 de la Ley 65 de 1993.

Así mismo, podrán crearse fondos de ahorro colectivo entre 2 o más internos con el propósito de adquirir insumos o herramientas de trabajo u otros equipos e implementos de producción, así como, servicios de capacitación técnica, a fin de mejorar la calidad del trabajo realizado al interior del establecimiento de reclusión.

Los internos podrán destinar los recursos ahorrados para sufragar y atender sus necesidades personales en prisión, las de su familia y los gastos de su nueva vida al ser puesto en libertad. El trámite para solicitar el desembolso de recursos ahorrados deberá ser expedito y no podrán imponerse mayores cargas administrativas.

Artículo 12. Promoción institucional y fortalecimiento del programa. El Gobierno nacional, a través de sus Ministerios y entidades adscritas y vinculadas, especialmente, aquellas que tengan como misión fomentar el emprendimiento en el país, coordinarán acciones junto con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- para fortalecer los programas de cárceles productivas.

CAPITULO III

Del Fondo de Sostenimiento de la Política Pública de Cárceles Productivas

Artículo 13. Fondo de Sostenimiento del Programa de Cárceles Productivas. Créese el Fondo de Sostenimiento de la Política Pública de Cárceles Productivas (Fonpcp) como una cuenta especial del Ministerio de Justicia y del Derecho, sin personería jurídica, administrado por dicha entidad y el cual tendrá por objeto garantizar la permanencia de la política pública de cárceles productivas (PCP) y los programas de cárceles productivas.

Artículo 14. Recursos del Fonpcp. El Fondo de Sostenimiento de la Política Pública de Cárceles Productivas (Fonpcp) lo conforman los siguientes recursos:

1. Recursos del Presupuesto General de la Nación
2. Los recursos que determine el Ministerio de Justicia y del Derecho con base en los saldos y excedentes que reporten sus entidades adscritas y vinculadas.
3. Recursos provenientes de los traslados presupuestales que autorice la ley y el reglamento.
4. Recursos provenientes de otros fondos del orden nacional.
5. Recursos provenientes de las donaciones que haga el sector privado.
6. Recursos provenientes de las retenciones efectuadas de acuerdo con el párrafo primero del artículo 10 de la presente ley.

Parágrafo Único: El Gobierno nacional fijará, a partir de estas fuentes, las condiciones bajo las cuales garantizará anualmente los recursos para el funcionamiento del Fonpcp, así como, las condiciones de priorización y focalización de estos recursos.

Artículo 15. Destinación de los recursos del Fonpcp. Los recursos del Fonpcp se destinarán para adquirir insumos, maquinaria, elementos de producción, servicios de capacitación técnica y mejoras en la infraestructura de los establecimientos de reclusión para garantizar la permanencia y el desarrollo de la política pública de cárceles productivas (PCP) y los programas de cárceles productivas.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, la Dirección General del INPEC y la Dirección General de la USPEC, priorizarán las inversiones y adquisiciones habiendo identificado las necesidades que en términos de producción e infraestructura tengan los programas de cárceles productivas y los espacios destinados para trabajo al interior de los establecimientos de reclusión.

El acto administrativo que defina la destinación de los recursos del Fonpcp, deberá ser puesto bajo conocimiento de la Contraloría General de la República para lo de su competencia.

En ningún caso los recursos del Fonpcp podrán destinarse para atender los gastos de funcionamiento de los establecimientos de reclusión.

CAPITULO IV

Incentivos y Beneficios para las Empresas que Hagan Parte del Programa de Cárceles Productivas (PCP)

Artículo 16. Renovación de la matrícula mercantil. Las entidades u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles productivas y se encuentran inscritas en el registro mercantil, tendrán derecho a un descuento equivalente al cincuenta por ciento (50%) en el valor de la tarifa de renovación anual de la matrícula mercantil. El descuento se aplicará en el periodo siguiente al año en el que la entidad u organización participe en los programas.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, o la entidad que este designe, expedirá un certificado de vinculación para acceder al beneficio.

Parágrafo: Las Cámaras de Comercio fijarán las reglas de trámite para que las entidades u organizaciones puedan acceder al beneficio de que trata el presente artículo.

Artículo 17. Descuentos en tarifas y servicios administrativos. Las entidades u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles productivas tendrán derecho a un descuento equivalente al veinticinco por ciento (25%) del valor de las tarifas que se causen en todos los trámites y servicios administrativos ante las entidades del orden nacional. El descuento se aplicará durante

el periodo en el que la entidad u organización se encuentre vinculada al programa.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, o la entidad que este designe, expedirá un certificado de vinculación para acceder al beneficio.

Parágrafo: Los entes territoriales podrán fijar descuentos en las tarifas de los trámites y servicios administrativos que presten las entidades locales, en favor de aquellas entidades u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles productivas a nivel local.

Artículo 18. Sello de segundas oportunidades. Las entidades u organizaciones que participen en los programas de cárceles productivas se identificarán con el sello de segunda oportunidad previsto en la Ley 2208 de 2022. No obstante, para acceder a los beneficios económicos de que trata dicha ley, deberán surtir el trámite y acreditar los requisitos previstos en la misma.

Artículo 19. Estímulos Tributarios Territoriales. Los concejos municipales y distritales podrán otorgar reducciones en los impuestos territoriales a las entidades u organizaciones que se encuentren vinculadas y participen en los programas de cárceles productivas.

Artículo 20. Excusión del Impuesto sobre las Ventas. La comercialización de productos que se elaboren, preparen, confeccionen y produzcan al interior de los centros de reclusión estarán excluidos del Impuesto sobre las ventas (IVA) conforme lo prevé la normatividad tributaria vigente.

Artículo 21. Modifíquese el artículo 130 de la Ley 633 de 2000 el cual quedará así:

Artículo 130. *Quedan excluidos del impuesto a las ventas y de los aranceles de importación los equipos, elementos e insumos nacionales o importados directamente con el presupuesto aprobado por el Inpec o por la autoridad nacional respectiva que se destinen a la construcción, instalación, montaje, dotación y operación del sistema carcelario nacional, para lo cual deberá acreditarse tal condición por certificación escrita expedida por el Ministro de Justicia y del Derecho.*

También quedarán excluidos del impuesto a las ventas -IVA- los bienes que se expendan al interior de los centros de reclusión para satisfacer las necesidades básicas y alimentarias de la población privada de la libertad y aquellos que se destinen para desarrollar actividades productivas al interior de los establecimientos de reclusión.

Artículo 22. Adiciónese el parágrafo 6 al artículo 512 – 13 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

Parágrafo 6º. *No serán responsables del impuesto nacional al consumo de restaurantes y bares la venta de alimentos y bebidas al interior de los establecimientos de reclusión.*

Artículo 23. Adiciónese el artículo 257 - 1 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 271 - 1. Descuento Tributario para entidades u organizaciones vinculadas a los programas de cárceles productivas. *Las entidades u organizaciones responsables del impuesto de renta y complementarios, podrán solicitar un descuento tributario equivalente al monto de los gastos por salarios cancelados a favor de la población privada de la libertad en el marco del desarrollo del Programa de Cárceles Productivas (PCP).*

Así mismo, podrán descontar de su impuesto sobre la renta, el veinticinco por ciento (25%) del valor de las inversiones que realicen con el propósito de facilitar y proveer insumos, maquinaria, elementos de producción y servicios de capacitación a los programas de cárceles productivas.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, o la entidad que este designe, expedirá un certificado de vinculación para acceder a este descuento tributario.

El Gobierno nacional reglamentará los requisitos para que proceda el descuento.

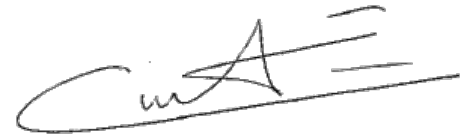
CAPITULO V

Reglamentación, Vigencia y Derogatorias

Artículo 24. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de su promulgación.

Artículo 25. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 354 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual el Congreso de la República rinde honores al movimiento sufragista en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., marzo de 2023

Honorable Presidente

JUANA CAROLINA LONDOÑO JARAMILLO

Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia. Informe de Ponencia para Primer Debate en la Cámara de Representantes de la República al Proyecto de ley número 354 de 2023

Cámara, por medio de la cual el Congreso de la República rinde honores al movimiento sufragista en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Respetada señora Presidente:

En cumplimiento de la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, de la manera más atenta y dentro del término establecido para tal efecto, procedemos a rendir informe de ponencia positiva para primer debate **al Proyecto de ley número 354 de 2023 (Cámara), por medio de la cual el Congreso de la República rinde honores al movimiento sufragista en Colombia y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,



**FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA
MANCIPE**
Representante a la Cámara
Cámara
Coordinador Ponente



EDINSON VLADIMIR OLAYA
Representante a la
Ponente



ÁLVARO MAURICIO LONDOÑO LUGO
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 354 de 2023 CÁMARA

por medio de la cual el Congreso de la República rinde honores al movimiento sufragista en Colombia y se dictan otras disposiciones.

I. Trámite del proyecto de ley

El proyecto, de iniciativa del Senador Nicolás Albeiro Echeverri Alvarán y el honorable Representante a la Cámara por el Departamento de Antioquia Andrés Felipe Jiménez Vargas, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 7 de marzo de 2023, asignándole el número 354 de 2023 Cámara y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 157 de 2023.

El día 22 de marzo de 2023, por medio del oficio CSCP - 3.2.02.792/2023(IIS), la honorable mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente decidió designar a los suscritos representantes a la Cámara como ponentes del citado proyecto de ley.

II. Exposición de motivos

El Congreso de la República se encuentra en mora frente al reconocimiento de la contribución histórica del movimiento sufragista en Colombia para lograr el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, en especial el derecho al voto reconocido el 25 de agosto de 1954.

Los autores de este proyecto realizamos esta afirmación, porque a lo largo y ancho de las instalaciones del Capitolio Nacional y del Edificio Nuevo del Congreso, se encuentran numerosos bustos, retratos e incluso frescos que rinden tributo a los héroes de nuestra patria y a diversos hombres que han contribuido con su trabajo político al desarrollo del país. Sin embargo, no cuenta el Congreso de la República con bustos, esculturas ni pinturas que rindan homenaje a las contribuciones políticas de las mujeres en Colombia y en especial al interior de la Rama legislativa.

Es innegable que el avance de una sociedad se encuentra estrechamente ligado al avance intelectual de todos sus miembros, así como al reconocimiento y protección de sus derechos. El reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, su capacidad jurídica para contraer obligaciones y ejercer sus derechos, así como las garantías para que contribuyan efectiva y activamente al desarrollo de las sociedades, han demostrado ser dinamizadores del desarrollo.

Consideramos los autores de este proyecto, que el Congreso de la República, no solo debe rendir homenaje al movimiento sufragista, sino además contar en sus instalaciones con símbolos que inspiren a niñas y jóvenes a continuar participando activamente en la vida política de nuestro país.

El movimiento sufragista en Colombia

“Desde los años 1920 el movimiento feminista se organizaba en Colombia con el fin de promover reformas que otorgaran a las mujeres derechos civiles y sociales que la República les había negado por más de un siglo, lo cual se materializó a partir de 1930 en una serie de leyes que les permitieron acceder a la universidad y gozar de autonomía civil y económica. Sin embargo, el debate sobre el derecho de las colombianas a votar fue constantemente aplazado debido a los prejuicios de los partidos tradicionales y al eclipse provocado por la violencia.

Una de las grandes promotoras de ese movimiento fue María Currea Manrique (1890-1985), quien desde Washington presionaba por la integración plena de Colombia a la Comisión Interamericana de Mujeres y el cumplimiento de la petición de este organismo de otorgar el voto femenino en todos los estados del hemisferio. Así fue como esta lideresa sufragista presentó un informe de su participación como integrante del comité ejecutivo de este organismo en 1953, a pesar de que Colombia no contaba con una representante allí. La grabación hace parte de la Radiorevista Lares, un espacio radial dirigido por Blanca Gnecco, Rosa Díaz de Fonseca e Isabel Arciniegas.

Finalmente, las condiciones políticas permitieron aprobar este derecho injustamente aplazado en la Asamblea Nacional Constituyente (ANAC), la cual ejercía funciones legislativas bajo el gobierno militar. Esta entidad fue ampliada en 1954 por orden Presidencial y, por primera vez

en la historia republicana del país, el Ejecutivo nombró allí dos mujeres: las abogadas Esmeralda Arboleda y Josefina Valencia (1913-1991). En esos días, la constituyente Valencia fue entrevistada por Gloria Valencia de Castaño para la HJCK, donde recuerda el papel en estos nombramientos de la Organización Nacional Femenina, presidida por Bertha Hernández de Ospina, y el trabajo que harían en la ANAC para la obtención del derecho al voto.

El 25 de agosto de 1954 la mayoría de la ANAC aprobaba en el Salón Elíptico del Capitolio el Acto legislativo número 3, el cual eliminaba las restricciones de sexo para poder votar. En recuerdo de esa conquista, Josefina Valencia hizo una síntesis de las tres décadas de lucha feminista que culminaban con “la más importante reforma constitucional después de la libertad de los esclavos”. Este recuento lo hacía como gobernadora del Cauca en una conferencia para la Televisora Nacional en medio de otros hitos históricos: las primeras jornadas de cedulação efectuadas para mujeres y el nombramiento a ella misma, por parte del Gobierno nacional, como la primera mandataria departamental de la historia del país.

El 25 de agosto de 1954 la mayoría de la ANAC aprobaba en el Salón Elíptico del Capitolio el Acto legislativo número 3, el cual eliminaba las restricciones de sexo para poder votar. En recuerdo de esa conquista, Josefina Valencia hizo una síntesis de las tres décadas de lucha feminista que culminaban con “la más importante reforma constitucional después de la libertad de los esclavos”. Este recuento lo hacía como gobernadora del Cauca en una conferencia para la Televisora Nacional en medio de otros hitos históricos: las primeras jornadas de cedulação efectuadas para mujeres y el nombramiento a ella misma, por parte del Gobierno nacional, como la primera mandataria departamental de la historia del país.

Al caer el Gobierno militar, iniciaba el Frente Nacional y el país regresaba a las urnas. En cumplimiento de la histórica reforma, casi dos millones de colombianas votaron en el plebiscito de 1957. Al año siguiente, fueron elegidas las primeras Congresistas de la historia del país: la Representante Carmenza Rocha Castilla y la Senadora Esmeralda Arboleda (1921-1997), quien ya había debatido el voto femenino en la ANAC. Tras su paso por el Congreso, Arboleda ejerció también como ministra y diplomática. En 1974, como embajadora de Colombia ante la Unesco, recordaba la historia de su lucha al lado de otras feministas, en sintonía con un movimiento que se replicaba en todo el planeta.”¹

Por su parte, María-Himelda Ramírez-Rodríguez señala que “La adquisición democrática del derecho al voto fue el resultado de un trabajo sistemático del movimiento sufragista colombiano que entre 1930 y 1957 produjo un pensamiento político, argumentado

en la justicia del derecho de las mujeres a la igualdad; también en diversas consideraciones sobre los beneficios de su participación en los procesos electorales y en las reformas sociales requeridas en el país. En particular, a propósito de la familia y la niñez. Las mujeres propondrían, inclusive, una nueva mirada humanitaria al sistema penitenciario. Las sufragistas agenciaron, además, procesos pedagógicos orientados a construir una conciencia sobre la ciudadanía femenina. Esas elaboraciones fueron posibles gracias a las apropiaciones de artefactos culturales como el libro y los impresos, la máquina de escribir, el micrófono, la cámara fotográfica y la imprenta con los cuáles sus relaciones, como mujeres, habían sido mediadas por las barreras de género impuestas a lo largo de sus procesos de socialización femenina. Los usos con fines políticos de estos artefactos posibilitaron la proyección de su palabra y su imagen entre los públicos que se expandían al ritmo del desarrollo de los medios de comunicación⁴, particularmente, en prensa y radio, en un país cuya modernización ha sido intermitente y, en todo caso, “culturalmente tardía”⁵.

La familiaridad de las mujeres con los artefactos mencionados en sus hogares y la solidaridad de algunos hombres de su entorno contribuyeron a que esas apropiaciones se proyectaran de los espacios íntimos y privados hacia los escenarios públicos, mediante la materialización de iniciativas editoriales y de su incursión en escenarios de deliberación política.”²

69 años han transcurrido desde que se reconoció el derecho al voto de la mujer en Colombia y no obstante, la paridad de género continúa siendo un objetivo difícil de alcanzar al interior del Congreso. Sin embargo, “las elecciones del pasado 13 de marzo fueron históricas para Colombia. Ese día se logró, por primera vez, que la participación de las mujeres en el Congreso de la República se acercara al 30 %. Una cifra que parece pequeña al no conseguir la paridad de género deseada, pero que al compararla con el 19,70 % alcanzado en 2018, representa un incremento cercano al 50 %”³.

Posición de Colombia frente a otros países en materia de participación de la mujer en el Congreso

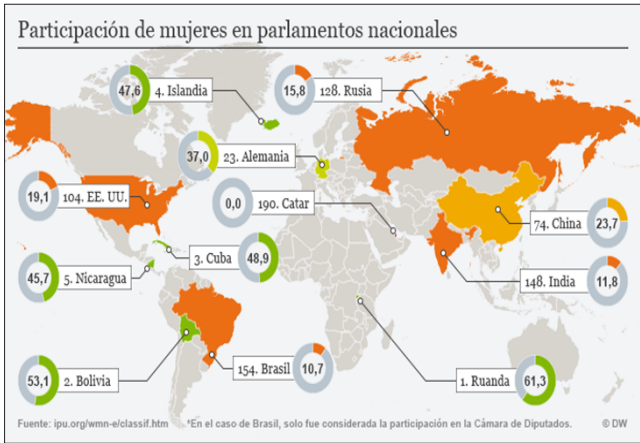
De acuerdo con la Unión Interparlamentaria IPU, Colombia ocupaba el puesto 68 entre 187 países⁴ respecto a la participación de las mujeres en los parlamentos nacionales.

² “Tres sufragistas colombianas y sus apropiaciones de artefactos culturales con fines políticos (1930-1957)” http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-84172021000100142

³ <https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/el-dificil-viaje-hacia-la-paridad-de-genero-en-el-congreso-de-colombia/#:~:text=Con%20ese%2030%20%25%20de%20mujeres,por%20sus%20siglas%20en%20ingl%C3%A9s>.

⁴ <https://data.ipu.org/women-ranking?month=12&year=2022>

¹ <https://www.senalmemoria.co/articulos/cuando-las-colombianas-conquistaron-el-derecho-al-voto-en-1954>



Fuente: <https://www.dw.com/es/cu%C3%A1ntas-mujeres-hay-en-los-parlamentos-del-mundo/a-37847702>

Reconocimiento artístico a las sufragistas en Parlamentos del mundo



Fuente: <https://washington.org/es/visit-dc/womens-suffrage-centennial-events>

“Retrato Monumento a los pioneros del movimiento del sufragio

Entre los terrenos más sagrados de nuestra democracia, la Rotonda del Capitolio de EE. UU. Exhibe estatuas que representan a presidentes anteriores como Washington y Lincoln, así como a un trío de importantes mujeres sufragistas. Este monumento de 14,000 libras inmortaliza a Elizabeth Cady Stanton, una de las primeras mujeres en exigir el derecho al voto, Susan B. Anthony, quien propuso la Enmienda que se aprobaría después de su muerte, y Lucretia Mott, una predicadora cuáquera que luchó por la igualdad de las mujeres. en el siglo XIX. El Partido Nacional de la Mujer presentó el monumento como un regalo al Capitolio, que fue aceptado y desvelado durante lo que habría sido el cumpleaños número 1800 de Anthony en 1901. Mientras que el Centro de Visitantes del Capitolio ha suspendido todos los recorridos, incluido el Votos para la gira de mujeres normalmente de lunes a sábado a la 1 p. m., los invitados pueden escuchar el Votos para mujeres Tour Podcast, en el que los invitados pueden descubrir historias de las mujeres que prepararon el escenario para la igualdad, las

muchas voces del Movimiento por el Sufragio de las Mujeres y las voces de las generaciones de mujeres que le siguieron.”⁵



Fuente: <https://wanderwomenproject.com/es/places/busto-de-sojourner-truth-en-el-capitolio-de-estados-unidos/>

“Un busto de bronce de Sojourner Truth, una famosa activista por la igualdad racial y de género, se encuentra en el Salón de la Emancipación del Centro de Visitantes del Capitolio de los Estados Unidos. Es la primera escultura que honra y celebra a una mujer afroamericana en el Capitolio de los Estados Unidos. Donado por el Congreso Nacional de Mujeres Negras, el busto se inauguró el 28 de abril de 2009 en una ceremonia especial en la que participaron los principales oradores: La Primera Dama Michelle Obama, la Secretaria de Estado Hillary Clinton y la Congresista Nancy Pelosi.”⁶



Fuente: <https://wanderwomenproject.com/es/places/estatua-de-millicent-fawcett/>

“Una estatua de bronce de la líder sufragista Millicent Fawcett se encuentra en el corazón de la Plaza del Parlamento en Westminster, Londres. Fue la primera estatua de una mujer y además la primera estatua de una mujer en esta plaza.

⁵ <https://washington.org/es/visit-dc/womens-suffrage-centennial-events>

⁶ <https://wanderwomenproject.com/es/places/busto-de-sojourner-truth-en-el-capitolio-de-estados-unidos/>

*Millicent Fawcett (1847-1929) fue una activista de los derechos de la mujer durante seis décadas. En la ceremonia de inauguración de su estatua, la Primera Ministra Theresa May declaró que no habría ninguna mujer en el Parlamento sin la dedicación de Fawcett al derecho de voto femenino.*⁷

Por todo lo anterior, consideramos los autores que este proyecto de ley contribuye a visibilizar al interior del Congreso, la contribución histórica de valiosas mujeres que llevó al reconocimiento de sus derechos políticos en Colombia y que puede servir de inspiración a las futuras generaciones de niñas y jóvenes que luchan por abrirse campo en la política en nuestro país.

Así mismo, consideramos que contribuye al logro del ODS 5 Igualdad de Género immortalizando a través del arte, la importancia de la participación política de la mujer en nuestra sociedad.

CONFLICTO DE INTERÉS – CUMPLIMIENTO ART. 3º LEY 2003 DE 2019.

Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

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

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

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.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.
- c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo.

El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

- d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

Parágrafo 1º. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2º. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3º. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.

Por lo siguiente, los firmantes del presente proyecto de ley no serán objeto de vinculación alguna que derive en un eventual conflicto de intereses.

⁷ <https://wanderwomenproject.com/es/places/estatua-de-millicent-fawcett/>


VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES


| TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE CÁMARA | PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA SEGUNDO DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|--|--|---|
| Artículo 5°. vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación. | Artículo 6°. vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación. | Se modifica el “ Artículo 5° ” por Artículo 6° para seguir el orden de los artículos, con el fin de dar mayor claridad. |
| Artículo 2°. Se institucionaliza el día 25 de agosto de cada año, como la fecha en la que el Congreso de la República rinda honores y honre la contribución realizada por el movimiento sufragista en Colombia, así mismo, promueva la participación política de las mujeres mediante diversas actividades culturales y académicas que cuenten especialmente con la presencia de niñas y adolescentes en el Capitolio Nacional. | Artículo 2°. Se institucionaliza el día 25 de agosto de cada año, como la fecha en la que el Congreso de la República rinda honores y Conmemore la contribución realizada por el movimiento sufragista en Colombia, así mismo, promueva la participación política de las mujeres mediante diversas actividades culturales y académicas que cuenten especialmente con la presencia de niñas y adolescentes en el Capitolio Nacional. | Se adiciona la expresión “conmemorar” porque se quiere dar énfasis a los actos de este acontecimiento por el movimiento sufragista en Colombia. |

III. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Segunda de Cámara **dar primer debate** y aprobar el **Proyecto ley número 354 de 2023 Cámara**, por medio de la cual el Congreso de la República rinde honores al movimiento sufragista en Colombia y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Congresistas,


FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA
MANCIPE
 Representante a la Cámara
 Coordinador Ponente


EDINSON VLADIMIR OLAYA
 Representante a la Cámara
 Ponente


ÁLVARO MAURICIO LONDOÑO LUGO
 Representante a la Cámara
 Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 354 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual el Congreso de la República rinde honores al movimiento sufragista en Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La Nación y el Congreso de la República honran la valiosa contribución histórica del movimiento sufragista colombiano para lograr el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, en especial, el derecho al voto el 25 de agosto de 1954.

Artículo 2°. Se institucionaliza el día 25 de agosto de cada año, como la fecha en la que el Congreso

de la República rinda honores y Conmemore la contribución realizada por el movimiento sufragista en Colombia, así mismo, promueva la participación política de las mujeres mediante diversas actividades culturales y académicas que cuenten especialmente con la presencia de niñas y adolescentes en el Capitolio Nacional.


Artículo 3°. Se autoriza al Ministerio de Cultura para que previa convocatoria pública, por sí mismo o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, seleccione y erija una escultura en bronce alegórica al movimiento sufragista, la cual será ubicada en la plazoleta que une a la Casa de Nariño y al Capitolio Nacional, junto con una placa que contenga los nombres de las mujeres que contribuyeron al movimiento sufragista en sus orígenes y de las primeras mujeres elegidas como Congresistas en Colombia. Para este efecto el Ministerio de Cultura deberá oficiar a la Academia colombiana de Historia.

Artículo 4°. El canal Congreso y Señal Colombia realizarán y transmitirán un documental sobre el movimiento sufragista en Colombia.

Artículo 5°. Autorícese al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley.

Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación.


FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA
MANCIPE
 Representante a la Cámara
 Coordinador Ponente


EDINSON VLADIMIR OLAYA
 Representante a la Cámara
 Ponente


ÁLVARO MAURICIO LONDOÑO LUGO
 Representante a la Cámara
 Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se elimina el cobro a los derechos de grado para estudiantes de instituciones públicas de educación superior, se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 que establece los “fundamentos de la educación superior”.

Bogotá, 12 de diciembre de 2022.

Doctor.

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA

PRESIDENTE.

Cámara de Representantes

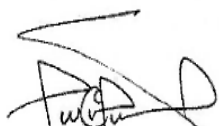
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 70 de 2022 Cámara, por medio de la cual se elimina el cobro a los derechos de grado para estudiantes de Instituciones Públicas de Educación Superior, se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 que establece los “Fundamentos de la educación superior”.

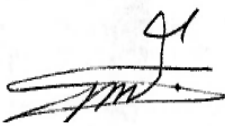
Respetado Secretario.

En cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, y lo dispuesto en el artículo 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo debate al proyecto de ley de la referencia.

Cordialmente,



LUIS CARLOS OCHOA TOBON.
Representante a la Cámara.
Departamento de Antioquia.



PEDRO BARATUCAO GARCIA OSPINA
Representante a la Cámara.
Departamento de Antioquia

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se elimina el cobro a los derechos de grado para estudiantes de instituciones públicas de educación superior, se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 que establece los “fundamentos de la educación superior”.

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.

El 27 de julio de 2022, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el Proyecto de ley número 70 de 2022 Cámara, por medio del cual se elimina el cobro a los derechos de grado para estudiantes de Instituciones Públicas de Educación Superior, se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 que establece los “Fundamentos de la educación superior.

El día 23 de noviembre de 2022 se dio primer debate en la Comisión Sexta, por medio del cual fue aprobado el articulado del proyecto en mención.

El día 25 de noviembre, por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, fui designado como ponente para segundo debate junto con el Representante Pedro Baracutao García.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.

Este proyecto de ley tiene como propósito eliminar el cobro de derechos de grado para los estudiantes de Instituciones de Educación Superior de carácter público en Colombia, garantizando que los estudiantes puedan acceder al título que acredita el cumplimiento de requisitos académicos permitiendo así la inserción a la vida laboral, eliminando posibles barreras económicas e incentivar la formación universitaria.

3. JUSTIFICACIÓN NORMATIVA.

3.1. CONSTITUCIONAL.

Según el artículo 67 de la Constitución Política, la educación es definida como un servicio público y un derecho de la persona. Sus objetivos son entre otros, garantizar el pleno desarrollo de la personalidad de quien se educa, el conocimiento y respeto por los derechos humanos, a la paz y a la democracia. Además, establece como responsables de la educación al Estado, la sociedad y la familia. Así mismo, establece la responsabilidad del Estado de ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación en aras de garantizar la calidad de la misma, el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones necesarias para el acceso y la permanencia.

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

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

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

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

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los

menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

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

A su vez, el artículo 70 dispone el deber del Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura por medio de la educación permanente, a todos los colombianos en igualdad de condiciones

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

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

Los artículos 365 y 366, establecen la obligación y deber del Estado de asegurar una eficiente prestación de los servicios públicos los cuales son inherentes a su finalidad social, siendo así objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades básicas insatisfechas de educación.

Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Además, la Carta Política por medio del artículo 150-23, faculta al Congreso de la República para legislar en materia educativa en los aspectos que la prestación del servicio así lo exija, sin que por ello se vaya en contra de la autonomía universitaria reconocida también en la Constitución Política.

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

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

A su vez, el artículo 152 otorga responsabilidad al Congreso de la República de regular los derechos

fundamentales de las personas, los procedimientos y recursos para su protección, en donde se encontraría el derecho a la educación y, por ende, la regulación de cobros realizados por instituciones de educación superior como los derechos de grado.

3.2. LEGAL

El artículo 4° de la Ley 115 de 1994, por la cual se expide la Ley General de Educación, denota el deber del Estado de atender de forma permanente factores que puedan contribuir a la calidad y mejoramiento de la educación

Artículo 4°. Calidad y cubrimiento del servicio. *Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento.*

El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación; especialmente velará por la cualificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección y evaluación del proceso educativo.

El artículo 5° de la Ley 115 de 1994, por la cual se expide la Ley General de Educación, desarrolla los fines de la educación de conformidad con el artículo 67 de la Carta Política, en el numeral 13 establece que la educación en Colombia se desarrollará con miras a

“La promoción en la persona y en la sociedad de la capacidad para crear, investigar, adoptar la tecnología que se requiere en los procesos de desarrollo del país y le permita al educando ingresar al sector productivo”.

La ley anteriormente mencionada, decreta en su artículo 183, la obligación del Gobierno nacional de regular los cobros que puedan realizar los establecimientos educativos estatales, para cual se tendrá en cuenta el nivel socioeconómico de cada estudiante.

Artículo 183. Derechos Académicos en los Establecimientos Educativos Estatales. *“Artículo Condicionalmente Exequible”* **El Gobierno nacional regulará los cobros que puedan hacerse por concepto de derechos académicos en los establecimientos educativos estatales. Para tales efectos definirá escalas que tengan en cuenta el nivel socioeconómico de los educandos, las variaciones en el costo de vida, la composición familiar y los servicios complementarios de la institución educativa.**

Las secretarías de educación departamentales, distritales o los organismos que hagan sus veces, y las de aquellos municipios que asuman la prestación del servicio público educativo estatal, ejercerán la vigilancia y control sobre el cumplimiento de estas regulaciones.

En uso de su facultad de configuración, el Congreso de la República modificó el artículo 88 de la Ley 115 de 1994, por medio de la Ley 1650 de 2013 artículo 2, en el cual se prohíbe la retención de títulos por parte de las instituciones educativas.

artículo 2°. *Modifíquese el artículo 88 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará de la siguiente forma:*

Artículo 88. Título académico. *El título es el reconocimiento expreso de carácter académico otorgado a una persona natural por haber recibido una formación en la educación por niveles y grados y acumulado los saberes definidos por el Proyecto Educativo Institucional. Tal reconocimiento se hará constar en un diploma.*

El otorgamiento de títulos en la educación es de competencia de las instituciones educativas y de las instituciones del Estado señaladas para verificar, homologar o convalidar conocimientos y su entrega estará sujeta, única y exclusivamente, al cumplimiento de los requisitos académicos establecidos por cada institución.

Parágrafo 1°. *Se prohíbe la retención de títulos por no encontrarse el interesado a paz y salvo en sus obligaciones con la institución, cuando presente imposibilidad de pago por justa causa. Para esto el interesado deberá:*

1. *1. Demostrar que haya ocurrido un hecho que con justa causa afecte económicamente al interesado o a los miembros responsables de su manutención.*
2. *Probar la ocurrencia del hecho por cualquier medio probatorio, distinto de la confesión, que sea lo suficientemente conducente, adecuada y pertinente.*
3. *Que el responsable del pago demuestre haber adelantado las gestiones necesarias para lograr el cumplimiento de las obligaciones pendientes con la respectiva institución.*

Parágrafo 2°. *El establecimiento educativo que infrinja el parágrafo anterior se hará acreedor a **sanciones** que impondrá el Ministerio de Educación Nacional o las Secretarías de Educación en las que delegue esta facultad, que pueden ir desde multas sucesivas de carácter pecuniario de 50 a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Dichos dineros ingresarán a la Tesorería Nacional, Departamental o Municipal según el caso.*

De acuerdo a los principios establecidos en la Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de educación superior” en los artículos 1° al 5°, se determina la educación superior como un servicio público cultural y proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano, despertando su espíritu reflexivo en el marco de la libertad de pensamiento y pluralismo ideológico en las instituciones educativas.

Artículo 1°. *La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la*

educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional.

Artículo 2°. *La Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado.*

Artículo 3°. *El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior.*

Artículo 4°. *La Educación Superior, sin perjuicio de los fines específicos de cada campo del saber, despertará en los educandos un espíritu reflexivo, orientado al logro de la autonomía personal, en un marco de libertad de pensamiento y de pluralismo ideológico* que tenga en cuenta la universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales existentes en el país. Por ello, la Educación Superior se desarrollará en un marco de libertades de enseñanza, de aprendizaje, de investigación y de cátedra.

Artículo 5°. *La Educación Superior será accesible a quienes demuestren poseer las capacidades requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso.*

3.3 JURISPRUDENCIAL.

Mediante la sentencia C-337 de 1996¹ la Corte Constitucional determina que la autonomía universitaria no es absoluta, pues le corresponde al Estado la regulación y vigilancia de la educación, con el fin de velar por su calidad y cobertura.

“En desarrollo de las atribuciones a él conferidas por el constituyente de 1991, el Congreso expidió la Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, uno de cuyos principales objetivos es “garantizar la autonomía universitaria y velar por la calidad del servicio público a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la educación Superior”.

De conformidad con el artículo 28 ibídem, la autonomía universitaria se concreta en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior. En ejercicio de ésta, las universidades tienen derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.

¹ Corte Constitucional Sentencia C-337/96 Autonomía Universitaria M. P: Hernando Herrera Vergara

Con fundamento en lo dispuesto en los preceptos superiores que regulan el derecho a la educación y la autonomía universitaria (arts. 68 y 69 CP.), se infiere que este no es absoluto, pues corresponde al Estado “regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos” (artículo 67 CP.); y a la ley “establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos” (artículo 68 CP.), y “dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos” (artículo 69 CP.).

Resulta claro entonces, de una parte, al Congreso le corresponde organizar y desarrollar el servicio público de educación superior, pero a su vez las instituciones de educación superior gozan de autonomía relativa en términos académicos, administrativos y económicos.

“Considera igualmente, que las disposiciones demandadas no violan el ordenamiento superior, porque el Congreso está facultado para legislar en materia educativa en todos los aspectos en que la prestación del servicio lo exija, tanto más si se trata de la calidad, de su función social y de la inspección y vigilancia que sobre él se debe ejercer -artículos 150-23, 365 y 366 de la CP”.

Además, la Sentencia T-933 de 2005² desarrolla la concurrencia de los derechos fundamentales y la autonomía universitaria, donde establece la prevalencia de los derechos del educando sin que por ello se desconozca la autonomía universitaria reconocida constitucional y legalmente.

“La Corte ha venido desarrollando una línea jurisprudencial que tiende a armonizar su ejercicio, haciendo prevalecer aquellos derechos en caso de conflicto insuperable, como una manifestación de los límites a la autonomía universitaria y, por tanto, a la aplicación de los reglamentos educativos. Con base en ese criterio de interpretación, la Corporación ha sostenido, en reiteradas ocasiones, que frente a un eventual conflicto económico, entre el derecho del plantel educativo a obtener el pago por el servicio de enseñanza y los derechos fundamentales del educando -entre ellos la educación-, es necesario otorgar a estos últimos una condición prevalente, sin que ello implique desconocer la existencia del derecho de la institución educativa ni la posibilidad de que pueda hacerlo efectivo a través de los medios jurídicos existentes.

A juicio de la Corte, privilegiar la medida que persigue la protección de los intereses económicos de la institución educativa a costa del sacrificio de los derechos fundamentales del educando, resultaría desproporcionado y contrario al Estado Social de Derecho

De acuerdo a lo anterior, se infiere que la posición de la jurisprudencia constitucional ha sido la de garantizar la protección de los derechos fundamentales de los estudiantes, lo cual requiere en efecto ir en contra vía de disposiciones que se consideran adversas. En la sentencia mencionada anteriormente, también se establece que la autonomía universitaria no tiene un carácter absoluto e ilimitado, es decir no son en palabras de la Corte *órganos soberanos de naturaleza supraestatal*

Sin embargo, la libertad de autorregulación reconocida a los establecimientos educativos no tiene un carácter absoluto e ilimitado. Según lo ha expresado esta Corporación y ahora lo reitera, si bien la autonomía universitaria persigue un fin legítimo -garantizar la libertad de enseñanza frente a la potencial interferencia del poder político-, la misma debe ser ejercida por los centros de educación superior dentro del ámbito propio de sus funciones y en el marco de las limitaciones y restricciones que surjan de la propia Constitución Política y de la ley, tal como ocurre con todos los organismos dotados de autonomía -públicos o privados- que hacen parte del Estado de derecho.

Como se evidencia, la Corte Constitucional, a través de varias sentencias ha estudiado diferentes casos en los cuales se ha ponderado el derecho a la educación frente a la autonomía universitaria, en las cuales ha privilegiado el derecho a la educación, a partir de lo cual se han generado una serie de reglas jurisprudenciales. Además de las sentencias ya mencionadas, es posible mencionar las siguientes: Sentencia T-1159 de 2004, Sentencia T-083 de 2009, Sentencia T-180A de 2010, Sentencia T-929 de 2011, Sentencia T-068 de 2012.

En las sentencias mencionadas la corte reconoce que los derechos fundamentales, en este caso el derecho a la educación, pueden ser regulados, pero en ningún caso desconocidos.

“Como ha quedado dicho, cuando estos dos derechos entran en conflicto y no es posible su armonización, el juez debe proceder a realizar un juicio de ponderación a favor del derecho a la educación si la consecuencia del conflicto es su desconocimiento y negación. El propósito de la ponderación no es excluir o eliminar el derecho a la autonomía sino establecer una prelación en el tiempo a favor del derecho a la educación en aras de impedir que sea suspendido o negado indefinidamente”³

3.4. POLÍTICA COMPARADA

De acuerdo con un análisis comparado realizado en algunos países del continente, se encontraron casos como el de Uruguay, donde la Ley 12.549 de 1958 que también es conocida como la Ley Orgánica de Educación Superior, expone en el artículo 66,

² Corte Constitucional Acción de tutela institución universitaria-Procedencia por prestar servicio público de educación. M P: Rodrigo Escobar Gil

³ Corte Constitucional Sentencia T-933 del 2005, Acción de tutela institución universitaria-Procedencia por prestar servicio público de educación. M .P: Rodrigo Escobar Gil

la gratuidad de la enseñanza, manifiesta que “La enseñanza universitaria oficial es gratuita. Los estudiantes que cursen sus estudios en las diversas dependencias de la Universidad de la República no pagaran derechos de matrículas, exámenes, ni ningún otro derecho universitario. Los títulos y certificados de estudio que otorgue la Universidad de la República se expendrán gratuitamente, libres del pago de todo derecho.”, dejando por sentado que la educación pública debe ser accesible, en todos los niveles y debe garantizar el avance y la culminación de los estudiantes.

De la misma manera, se encuentra el caso de Ecuador, donde en la Ley Orgánica de Educación Superior, en el artículo 73, que por la cual se organiza el cobro de aranceles, de forma explícita, la norma establece que “El cobro de aranceles, matrículas y derechos por parte de las instituciones de educación superior particular, respetará el principio de igualdad de oportunidades y será regulado por el Consejo de Educación Superior. No se cobrará monto alguno por los derechos de grado o el otorgamiento del título académico.”

En países como Nicaragua, la Asamblea Nacional, en la facultad de sus funciones, reguló en el presente año, a través de la Ley número 1088, también determinada Ley De Reconocimiento De Títulos Y Grados Académicos De La Educación Superior Y Técnico Superior, en el artículo 9, el Derecho de Titulación para el grado académico. A través de esta ley, se estableció que “Las Universidades, Instituciones de Educación Superior o Centros de Educación Técnica Superior, podrán establecer un costo para la emisión o reposición de título de grado, el que no podrá exceder de mil quinientos córdobas (C\$ 1,500.00), más los cobros o aranceles por derechos de graduación que no podrán exceder de la mitad del valor del título, siempre y cuando el estudiante desee participar en dicha graduación.” Este valor, que debe cubrir todos los gastos, equivale a un total de ciento sesenta y cinco mil ochocientos treinta y tres, noventa y seis pesos (\$165.833,96)

Esquemas como los de Uruguay y Ecuador, eliminan de forma permanente las barreras que tienen los estudiantes para completar sus estudios de forma completa. Casos como el de Nicaragua, a través de la regulación y unificación, ayudan a que el graduando sepa desde el inicio del curso de su carrera académica los costos que debe presupuestar para completar de forma integral sus estudios y determinar, según sus intereses académicos y formativos, la Institución de Educación Superior que mejor le convenga para su realización laboral.

4. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo a la justificación normativa descrita anteriormente, en donde prevalecen los derechos fundamentales como el de la educación, sobre los derechos económicos que poseen las Instituciones de Educación Superior basado en la autonomía universitaria a ellas reconocida constitucional y

legalmente, se concluye que los costos de trámites administrativos en las instituciones mencionadas, no deben representar una barrera para el acceso a la educación.

A pesar de que, la ley y la Corte han reconocido el cobro de contraprestaciones económicas, mediante el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, y sentencias como la 654 de 2007⁴, tales como derechos de Inscripción, derechos de matrícula, derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios, derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente, derechos de Grado, derechos de expedición de certificados y constancias; no pueden estos convertirse en una barrera adicional para acceder a la educación superior, por consiguiente, también se ha declarado legalmente que la retención de los títulos vulnera el derecho a la educación, pues sin poseer el título y/o acta de grado se imposibilita a la persona continuar sus estudios superiores o acceder al mercado laboral.

La Corte mediante la sentencia mencionada, también ha manifestado la necesidad de regular los costos reales de graduación, pues se han conocido inconsistencias con respecto a este valor, en particular durante la pandemia causada por el COVID-19, lo cual llevó a la realización de los grados de manera virtual, mientras que el costo por concepto de derechos de grado no disminuyó, teniendo en cuenta, además, las dificultades económicas de la población estudiantil y sus familias durante la emergencia sanitaria, lo que demuestra vacíos con respecto a la manera en que se determinan estos costos.

De acuerdo a lo anterior, el Congreso de la República en uso de su *facultad de configuración legal*, debe establecer límites que permitan la protección del derecho fundamental a la educación, estableciendo medidas que permitan a la población más desfavorecida, la culminación de sus estudios de educación superior, pues no solo debe garantizar el acceso a la educación sino también su culminación, pues es allí donde realmente se evidencia el impacto de las políticas públicas de acceso a la educación superior.

Actualmente, los costos por derechos de grado oscilan entre los Setenta y dos mil seiscientos pesos (\$72.600), Moneda legal hasta Novecientos mil pesos (\$900.000), Moneda legal, equivalente a más del 80% de un Salario Mínimo Legal Vigente, tanto para programas de pregrado como posgrado.

Para el caso de la Universidad Nacional de Colombia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 1° del Acuerdo 173 de 2014 del Consejo Superior Universitario (modificado por el Acuerdo 314 de 2019 de Consejo Superior Universitario), en el año 2022 los estudiantes activos, graduados y retirados de la Universidad Nacional de Colombia deberán cancelar por concepto de derechos de grado los siguientes valores:

⁴ Corte Constitucional, sentencia 654 de 2007 DERECHOS ACADÉMICOS EN UNIVERSIDAD PÚBLICA. M P: Nilson Pinilla

| | | | | |
|---|--------------------|------------|---------------------------|------------|
| Derechos de grado – Ceremonia Colectiva | Siete (7.0) puntos | 233.400.00 | Veinte (20.0) puntos | 666.700.00 |
| Derechos de grado – Grado Individual | Diez (10.0) puntos | 333.400.00 | Veinticinco (25.0) puntos | 833.400.00 |

Fuente: Universidad Nacional de Colombia, Acuerdo 173 de 2014

Es importante tener en cuenta la condición socioeconómica de la población universitaria en Colombia, pues según estudios del DANE, las mujeres y los jóvenes siguen enfrentando grandes dificultades para conseguir empleo, entre abril y junio del 2022 la tasa de desempleo para la población entre los 15 y 28 años se ubicó en 18,4%, cifra que superó en 7,4 puntos porcentuales la tasa de desempleo nacional⁵.

Al comparar estos datos con los países que integran la OCDE, Colombia ocupa el quinto lugar con la mayor tasa de desempleo juvenil. Alrededor de 11,4 millones de jóvenes integran el grupo poblacional que están en condición de trabajar de los cuales 5,1 millón están ocupados y 1,15 millones no cuentan con empleo, pero desean emplearse. La situación es aún más compleja cuando se incluye a la población joven que ni estudian ni trabajan los cuales representan aproximadamente 2,8 millones de jóvenes.

Aunado a lo anterior, por cuenta de la crisis económica que trajo consigo la pandemia cerca de 39.000 jóvenes abandonaron sus estudios universitarios, lo cual recrudeció aún más las cifras entregadas por el Ministerio de Educación, en el país solo el 42% de los bachilleres ingresa a la educación superior, de los cuales solo el 18% logra graduarse.⁶

Por lo tanto, el legislativo debe promover medidas que permitan hacer frente a las dificultades de acceso, permanencia y culminación de estudios superiores, y un verdadero y real ejercicio del derecho a la educación, contexto en el cual se enmarca este proyecto de ley.

5. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS.

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “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 al 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”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5^{ta} de 1992 quedará así:

(...)

- 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.*
- Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*
- Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

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

- 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.**
- Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.*
- Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores*

⁵ Portafolio. Desempleo juvenil y de género. Disponible en <https://www.portafolio.co/opinion/hernando-jose-gomez/desempleo-juvenil-y-de-genero-hernando-jose-gomez-r-570408>

⁶ RCN Radio, Universidades vacías: Al menos 39 mil jóvenes abandonaron sus estudios en pandemia. Disponible en: <https://www.rcnradio.com/estilo-de-vida/educacion/universidades-vacias-al-menos-39-mil-jovenes-abandonaron-sus-estudios-en>

de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

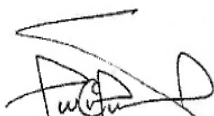
- f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

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, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo, ni actual. 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 cuando 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.

6. PROPOSICIÓN.

Con base en las anteriores consideraciones, se presenta ponencia positiva, y se solicita muy comedidamente a la plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al **Proyecto de ley número 070 de 2022 cámara, por medio de la cual se elimina el cobro a los derechos de grado para estudiantes de instituciones públicas de educación superior, se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 que establece los “Fundamentos de la Educación Superior.**

Cordialmente,


LUIS CARLOS OCHOA TOBON.
Representante a la Cámara.
Departamento de Antioquia.


PEDRO BARATUCAO GARCIA OSPINA
Representante a la Cámara.
Departamento de Antioquia

7. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2022 CÁMARA

Por medio de la cual se elimina el cobro a los derechos de grado para estudiantes de instituciones públicas de educación superior, se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 que establece Los Fundamentos de la Educación Superior.

El Congreso de la Republica de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Eliminar la facultad que tienen las Instituciones de Educación Superior

de carácter público en Colombia de realizar el cobro de los derechos de grado de los estudiantes para facilitar a los graduados no titulados la obtención de sus diplomas profesionales del nivel pregrado.

Artículo 2º. Eliminación del cobro. Las Instituciones Públicas de Educación Superior, no podrán realizar ninguna exigencia de cobro a los estudiantes por motivo de derecho a grado.

Artículo 3º. Modifíquese el Artículo 122 de la Ley 30 del 28 de diciembre de 1992. El cual quedará así: Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, son los siguientes:

- Derechos de Inscripción
- Derechos de Matricula.
- Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios.
- Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente.
- Derechos de Grado.
- Derechos de expedición de certificados y constancias.

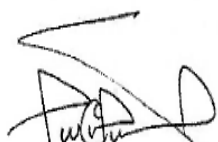
Parágrafo 1º. Las instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley.

Parágrafo 2º. Las instituciones de Educación Superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.

Parágrafo 3º. Se le prohíbe a las Instituciones Públicas de Educación Superior en Colombia la exigencia del pago de los derechos de grado consagrado en el literal e. del presente artículo.

Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


LUIS CARLOS OCHOA TOBON.
Representante a la Cámara.
Departamento de Antioquia.


PEDRO BARATUCAO GARCIA OSPINA
Representante a la Cámara.
Departamento de Antioquia

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA VEINTITRÉS (23) DE NOVIEMBRE DE 2022, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se elimina el cobro a los derechos de grado para estudiantes de Instituciones Públicas de Educación Superior, se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 que establece los Fundamentos de la Educación Superior.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Eliminar la facultad que tienen las Instituciones de Educación Superior de carácter público en Colombia de realizar el cobro de los derechos de grado de los estudiantes para facilitar a los graduados no titulados la obtención de sus diplomas profesionales del nivel pregrado.

Artículo 2°. Eliminación del cobro. Las Instituciones Públicas de Educación Superior, no podrán realizar ninguna exigencia de cobro a los estudiantes por motivo de derecho a grado.

Artículo 3°. Modifíquese el Artículo 122 da la Ley 30 del 28 de diciembre de 1992. El cual quedará así: Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, son los siguientes:

- a) Derechos de Inscripción
- b) Derechos de Matricula.
- c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios.
- d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente.
- e) Derechos de Grado.
- f) Derechos de expedición de certificados y constancias.

Parágrafo 1°. Las instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley.

Parágrafo 2°. Las instituciones de Educación Superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo,

exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.

Parágrafo 3°. Se le prohíbe a las instituciones Públicas de Educación Superior en Colombia la exigencia del pago de los derechos de grado consagrado en el literal e. del presente artículo.

Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. -COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. 23 de noviembre de 2022.-En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el Proyecto de Ley No. 070 de 2022 cámara. "Por medio de la cual se elimina el cobro a los derechos de grado para estudiantes de Instituciones Públicas de Educación Superior, se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 que establece los "FUNDAMENTOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR"(Acta No. 024 de 2022) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 22 de noviembre de 2022, según Acta No. 023 de 2022; respectivamente, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

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

JAIMÉ RAÚL SALAMANCA TORRES

Presidente

RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN

Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D.C., 12 de abril de 2023

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el texto aprobado en primer debate y el texto que se propone para segundo debate del Proyecto de Ley No. 070 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se elimina el cobro a los derechos de grado para estudiantes de Instituciones Públicas de Educación Superior, se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 que establece los "FUNDAMENTOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR".

La ponencia para segundo debate fue firmada por los Honorables Representantes LUIS CARLOS OCHOA (COORDINADOR PONENTE), PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 -- 097 / 12 de abril de 2023, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



RAUL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 082 DE 2022 CÁMARA

*por la cual se establecen estrategias de nivelación
escolar pospandemia.*

Bogotá, D. C.

Doctor:

RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN

Secretario

Comisión Sexta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

comision.sexta@camara.gov.co

Carrera 7 número 8 – 68, Piso 5, Edificio Nuevo
del Congreso

Bogotá, D. C.

**Asunto: Observaciones de la Administración
Distrital al Proyecto de ley número 82 de 2022
Cámara, por la cual se establecen estrategias de
nivelación escolar pospandemia.**

Respetado Secretario:

En atención al estudio técnico, jurídico y
presupuestal realizado al proyecto de ley indicado en el
asunto y de conformidad con lo señalado en el capítulo
III del Decreto Distrital 06 de 2009, me permito
informarle que la Secretaría de Educación del Distrito
(anexo radicado número 20224214059162), realizó
observaciones sobre dicha iniciativa para consideración
de esa célula legislativa durante su trámite.

En tal sentido, de manera respetuosa se sugiere
que, en el estudio y discusión del referido proyecto
de ley, se tengan en cuenta las observaciones
planteadas, no sin antes manifestar nuestra
disposición y compromiso en colaborar con la
actividad legislativa.

En caso de querer ampliar el concepto técnico que
se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos
dispuestos a organizar mesas de trabajo entre la
Administración Distrital, los autores y ponentes de
ser necesario. Así mismo, para cualquier información
adicional que se requiera, se puede comunicar
al correo electrónico [equipocongresodrp@
gobiernobogota.gov.co](mailto:equipocongresodrp@gobiernobogota.gov.co).

Anexo: Uno (ocho folios)

Bogotá D.C., diciembre de 2022

Doctor

DANILSON GUEVARA VILLABÓN

Director de Relaciones Políticas

Secretaría Distrital de Gobierno

Calle 11 número 8 -17

Ciudad

Referencia Concepto Proyecto de ley 82 de 2022
Cámara

Radicado SED E-2022-170650

Radicado Secretaría Distrital de Gobierno
20221709123771

Respetado doctor Guevara, reciba un cordial
saludo.

En respuesta a la solicitud en referencia:
**Proyecto de ley 82 de 2022 Cámara, por la cual
se establecen estrategias de nivelación escolar
pospandemia**, se remite el análisis, jurídico, técnico,
financiero y algunas sugerencias en calidad de aporte
a la discusión en el formato único para emisión de
concepto a proyectos de ley.

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO

| | |
|------------------------------|---|
| SECTOR QUE CONCEPTÚA: | Secretaría de Educación del Distrito |
| NÚMERO DEL PROYECTO: | En Cámara: Acto Legis- lativo: 082 Año: 2022 |
| ORIGEN DEL PROYECTO: | Parlamentario |
| FECHA DE RADICACIÓN: | 08/09/2022 |
| COMISIÓN: | Primera |
| ESTADO DEL PROYECTO: | Publicado |

TÍTULO DEL PROYECTO

*“por la cual se establecen estrategias de nivelación
escolar pospandemia”*

AUTOR (ES)

Honorables representantes a la Cámara *Ana
Carolina Espitia, Juan Diego Muñoz, Duvalier
Sánchez Arango, Jaime Raúl Salamanca Torres,
Santiago Osorio Marín y Wilmer Castellano
Hernández.*

Honorables Senadores de la República *Fabián
Díaz Plata, Jonathan Ferney Pulido y Juan
Sebastián Gómez González*

OBJETO DEL PROYECTO

*“Mejorar la calidad educativa mediante la
definición de estrategias para superar el rezago
escolar que se produjo en los estudiantes de
educación preescolar, básica y media, con ocasión al
aislamiento obligatorio decretado por la pandemia
del virus Covid 19, que impidió la educación
presencial por ese período de tiempo”.*

FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS EL SECTOR ANÁLISIS JURÍDICO

En el proyecto se citan como marco normativo:
Constitución Política, Artículos 13, 67 y 70.

Ley 115 de 1994: Ley General de Educación.

ANÁLISIS JURÍDICO

Artículos a modificar:

Ley 115 de 1994 - Artículo 78

Artículo 78º. Regulación del currículo. El
Ministerio de Educación Nacional diseñará los
lineamientos generales de los procesos curriculares
y, en la educación formal establecerá los indicadores

de logros para cada grado de los niveles educativos, tal como lo fija el artículo 148 de la presente ley.

Los establecimientos educativos, de conformidad con las disposiciones vigentes y con su Proyecto Educativo Institucional, atendiendo los lineamientos a que se refiere el inciso primero de este artículo, establecerán su plan de estudios particular que determine los objetivos los niveles, grados y áreas, la metodología, la distribución del tiempo y los criterios de evaluación y administración.

Cuando haya cambios significativos en el currículo, el rector de la institución educativa oficial o privada lo presentará a la Secretaría de Educación Departamental o Distrital o a los organismos que hagan sus veces, para que ésta verifique el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley.

Parágrafo 1º. Adicionado por el artículo 6º, Ley 1874 de 2017. “El texto adicionado es el siguiente” Establézcase la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia de Colombia, como órgano consultivo para la construcción de los documentos que orientan el diseño curricular de todos los colegios del país. La comisión estará compuesta por un representante de las academias de Historia reconocidas en el país, un representante de las asociaciones que agrupen historiadores reconocidos y debidamente registrados en el país, un representante de facultades de educación, específicamente de las licenciaturas en ciencias sociales, docentes de cátedra de sociales con énfasis en historia y un representante de las facultades y/o departamentos que ofrecen programas de Historia en instituciones de educación superior, escogido a través de las organizaciones de universidades y un representante de los docentes que imparten enseñanza de las ciencias sociales en instituciones de educación básica y media, escogido a través de las organizaciones de maestros. El Gobierno nacional reglamentará la composición y funcionamiento de esta comisión en un plazo no mayor a seis meses después de entrar en vigencia la presente ley.

Parágrafo 2º. Adicionado por el artículo 6º, Ley 1874 de 2017. “El texto adicionado es el siguiente” En un plazo máximo de 2 años, a partir del inicio de la Comisión Asesora de que trata el parágrafo anterior, el Ministerio de Educación Nacional y la Comisión revisarán y ajustarán los lineamientos curriculares de ciencias sociales con la historia de Colombia como disciplina integrada para que cada establecimiento educativo organice, a partir de los lineamientos, los procesos de evaluación correspondientes a cada grado en el marco de la autonomía propuesta en el Decreto 1290 de 2009.

Los referentes de calidad del MEN serán obligatorios para la elaboración de las pruebas que deben presentar los estudiantes como parte del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación a

los que se refiere el artículo 80 de la Ley 115 de 1994.

Ley 115 de 1994 - Artículo 79

Artículo 79. Plan de estudios. El plan de estudios es el esquema estructurado de las áreas obligatorias y fundamentales y de áreas optativas con sus respectivas asignaturas, que forman parte del currículo de los establecimientos educativos.

En la educación formal, dicho plan debe establecer los objetivos por niveles, grados y áreas, la metodología, la distribución del tiempo y los criterios de evaluación y administración, de acuerdo con el Proyecto Educativo Institucional y con las disposiciones legales vigentes.

Parágrafo. Adicionado por el artículo 7º, Ley 1874 de 2017. “El texto adicionado es el siguiente” En desarrollo de su autonomía, los establecimientos educativos adecuarán sus Proyectos Educativos Institucionales para el cumplimiento de lo preceptuado en esta ley, en relación con la enseñanza de la historia de Colombia como disciplina integrada en los lineamientos curriculares de las Ciencias Sociales, que elabore el Ministerio de Educación Nacional.

CONCEPTO DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ

Marco Constitucional

El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia dispone:

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

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

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

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

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

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

Destacándose de este mandato constitucional en relación con la materia del proyecto de ley, el deber del Estado de regular las condiciones necesarias para el acceso y permanencia en el sistema educativo.

Marco Legal

La Ley 115 de 1994, en armonía con el artículo 67 de la Constitución Política, dispone en su artículo 4°:

“**Artículo 4°. Calidad y cubrimiento del servicio.** Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento.

El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación; especialmente velará por la cualificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección y evaluación del proceso educativo”.

De otro lado el **artículo 2.3.3.1.3.4 del Decreto 1075 de 2015**, “*Por el cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Educación*”, establece la necesidad de garantizar la continuidad dentro del servicio educativo y, en esa medida, determinó que la educación preescolar, básica, media, de educación laboral, universitaria, técnica y tecnológica constituyen un solo sistema interrelacionado y flexible que permita la continuidad en el proceso formativo, razón por la cual, es fundamental eliminar las barreras de tránsito entre la media y la postmedia.

Así las cosas, la educación es un derecho fundamental de todas las personas y un servicio público, que debe ser garantizado por el Estado, con calidad y garantizar el acceso y permanencia dentro del sistema y ello también implica continuidad en el proceso de formación.

El proyecto educativo institucional

El **Decreto 1075 de 2015**, en su artículo 2.3.3.1.4.1, al referirse al *contenido del proyecto educativo institucional*, indica:

“Todo establecimiento educativo debe elaborar y poner en práctica con la participación de la comunidad educativa, un proyecto educativo institucional que exprese la forma como se ha decidido alcanzar los fines de la educación definidos por la ley, teniendo en cuenta las condiciones sociales, económicas y culturales de su medio.

Para lograr la formación integral de los educandos, debe contener por lo menos los siguientes aspectos:

1. Los principios y fundamentos que orientan la acción de la comunidad educativa en la institución.
2. **El análisis de la situación institucional que permita la identificación de problemas y sus orígenes.**
3. Los objetivos generales del proyecto.
4. **La estrategia pedagógica que guía las labores de formación de los educandos.**
5. **La organización de los planes de estudio y la definición de los criterios para la evaluación del rendimiento del educando.**
6. Las acciones pedagógicas relacionadas con la educación para el ejercicio de la democracia, para la educación sexual, para el uso del tiempo libre, para el aprovechamiento y conservación del ambiente, y en general, para los valores humanos.
7. El reglamento o manual de convivencia y el reglamento para docentes.
8. Los órganos, funciones y forma de integración del Gobierno Escolar.
9. El sistema de matrículas y pensiones que incluya la definición de los pagos que corresponda hacer a los usuarios del servicio y en el caso de los establecimientos privados, el contrato de renovación de matrícula.
10. Los procedimientos para relacionarse con otras organizaciones sociales, tales como los medios de comunicación masiva, las agremiaciones, los sindicatos y las instituciones comunitarias.
11. La evaluación de los recursos humanos, físicos, económicos y tecnológicos disponibles y previstos para el futuro con el fin de realizar el proyecto.
12. Las estrategias para articular la institución educativa con las expresiones culturales locales y regionales.
13. Los criterios de organización administrativa y de evaluación de la gestión.
14. Los programas educativos para el trabajo y el desarrollo humano y de carácter informal que ofrezca el establecimiento, en desarrollo de los objetivos generales de la institución.”

Destacados fuera de texto.

Concordante con la anterior disposición, el **artículo 2.3.3.1.4.2.**, del mismo Decreto, al referirse sobre la adopción del *proyecto educativo institucional*, establece que cada establecimiento educativo goza de autonomía para formular, adoptar y poner en práctica su propio proyecto educativo institucional sin más limitaciones que las definidas por la Ley 1075 de 2015 y su adopción debe hacerse mediante un proceso de participación de los

diferentes estamentos integrantes de la comunidad educativa, definiendo en esta misma disposición el respectivo procedimiento.

Por su parte el **numeral 5 del artículo 2.3.3.1.4.2.**, ídem, dispone que el rector presentará al Consejo Directivo, dentro de los tres meses siguientes a la adopción del proyecto educativo institucional, el plan operativo correspondiente que contenga entre otros, las metas, estrategias, recursos y cronograma de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos del proyecto. Periódicamente y por lo menos cada año, el plan operativo será revisado y constituirá un punto de referencia para la evaluación institucional. Deberá incluir los mecanismos necesarios para realizar ajustes al plan de estudios.

El mismo **Decreto 1075 de 2015, se ocupa en el artículo 2.3.3.1.5.7.**, regula lo relacionado con las funciones del Consejo Académico institucional, siendo estas:

- a) Servir de órgano consultor del Consejo Directivo en la revisión de la propuesta del proyecto educativo institucional;
- b) Estudiar el currículo y propiciar su continuo mejoramiento, introduciendo las modificaciones y ajustes, de acuerdo con el procedimiento previsto en el presente Capítulo;
- c) Organizar el plan de estudios y orientar su ejecución;
- d) Participar en la evaluación institucional anual;
- e) Integrar los consejos de docentes para la evaluación periódica del rendimiento de los educandos y para la promoción, asignarles sus funciones y supervisar el proceso general de evaluación;
- f) Recibir y decidir los reclamos de los alumnos sobre la evaluación educativa, y
- g) Las demás funciones afines o complementarias con las anteriores que le atribuya e proyecto educativo institucional.

El mismo decreto, ídem, se pronuncia en su artículo **2.3.3.3.4.**, sobre *el sistema institucional de evaluación de los estudiantes*, que hace parte del proyecto educativo institucional y debe contener:

- 1. Los criterios de evaluación y promoción.**
2. La escala de valoración institucional y su respectiva equivalencia con la escala nacional.
3. Las estrategias de valoración integral de los desempeños de los estudiantes.
4. Las acciones de seguimiento para el mejoramiento de los desempeños de los estudiantes durante el año escolar.
5. Los procesos de autoevaluación de los estudiantes.

6. Las estrategias de apoyo necesarias para resolver situaciones pedagógicas pendientes de los estudiantes.

7. Las acciones para garantizar que los directivos docentes y docentes del establecimiento educativo cumplan con procesos evaluativos estipulados en el sistema institucional de evaluación.
8. La periodicidad de entrega de informes a los padres de familia.
9. La estructura de los informes de los estudiantes, para que sean claros, comprensibles y den información integral del avance en la formación.
10. Las instancias, procedimientos y mecanismos de atención y resolución de reclamaciones de padres de familia y estudiantes sobre la evaluación y promoción.
11. Los mecanismos de participación de la comunidad educativa en la construcción del sistema institucional de evaluación de los estudiantes.

Para garantizar el sistema de evaluación institucional, **el artículo 2.3.3.3.11.**, impone unas *responsabilidades a las instituciones educativas*, así:

1. Definir, adoptar y divulgar el sistema institucional de evaluación de estudiantes, después de su aprobación por el consejo académico.
- 2. Incorporar en el proyecto educativo institucional los criterios, procesos y procedimientos de evaluación; estrategias para la superación de debilidades y promoción de los estudiantes, definidos por el consejo directivo.**
- 3. Realizar reuniones de docentes y directivos docentes para analizar, diseñar e implementar estrategias permanentes de evaluación y de apoyo para la superación de debilidades de los estudiantes y dar recomendaciones a estudiantes, padres de familia y docentes.**
- 4. Promover y mantener la interlocución con los padres de familia y el estudiante, con el fin de presentar los informes periódicos de evaluación, el plan de actividades de apoyo para la superación de las debilidades, y acordar los compromisos por parte de todos los involucrados.**
5. Crear comisiones u otras instancias para realizar el seguimiento de los procesos de evaluación y promoción de los estudiantes, si lo considera pertinente.
6. Atender los requerimientos de los padres de familia y de los estudiantes y programar reuniones con ellos cuando sea necesario.

7. A través de consejo directivo servir de instancia para decidir sobre reclamaciones que presenten los estudiantes o sus padres de familia en relación con la evaluación o promoción.
8. Analizar periódicamente los informes de evaluación con el fin de identificar prácticas escolares que puedan estar afectando el desempeño de los estudiantes, e introducir las modificaciones que sean necesarias para mejorar.
9. Presentar a las pruebas censales del ICFES la totalidad de los estudiantes que se encuentren matriculados en los grados evaluados, y colaborar con este en los procesos de inscripción y aplicación de las pruebas, según se le requiera.

Todos estos principios se retoman en el **Decreto 1290 de 2009**, y en especial a través de su artículo 11:

“Artículo 11. Responsabilidades del establecimiento educativo. En cumplimiento de las funciones establecidas en la ley, el establecimiento educativo debe:

1. Definir, adoptar y divulgar el sistema institucional de evaluación de estudiantes, después de su aprobación por el consejo académico.
2. Incorporar en el proyecto educativo institucional los criterios, procesos y procedimientos de evaluación; estrategias para la superación de debilidades y promoción de los estudiantes, definidos por el consejo directivo.
3. Realizar reuniones de docentes y directivos docentes para analizar, diseñar e implementar estrategias permanentes de evaluación y de apoyo para la superación de debilidades de los estudiantes y dar recomendaciones a estudiantes, padres de familia y docentes.
4. **Promover y mantener la interlocución con los padres de familia y el estudiante, con el fin de presentar los informes periódicos de evaluación, el plan de actividades de apoyo para la superación de las debilidades, y acordar los compromisos por parte de todos los involucrados.**
5. **Crear comisiones u otras instancias para realizar el seguimiento de los procesos de evaluación y promoción de los estudiantes, si lo considera pertinente.**
6. Atender los requerimientos de los padres de familia y de los estudiantes y programar reuniones con ellos cuando sea necesario.
7. A través de consejo directivo servir de instancia para decidir sobre reclamaciones que presenten los estudiantes o sus padres

de familia en relación con la evaluación o promoción.

8. **Analizar periódicamente los informes de evaluación con el fin de identificar prácticas escolares que puedan estar afectando el desempeño de los estudiantes, e introducir las modificaciones que sean necesarias para mejorar.**
9. Presentar a las pruebas censales del ICFES la totalidad de los estudiantes que se encuentren matriculados en los grados evaluados, y colaborar con este en los procesos de inscripción y aplicación de las pruebas, según se le requiera”. **El destacado es actual**

Específicamente en lo que al derecho de permanecer en el sistema educativo concierne, la **sentencia T-375 de 2013** estableció:

“La permanencia en el sistema educativo significa que, una vez la persona ha accedido a un ciclo académico determinado tiene derecho continuar sus estudios hasta la culminación. Por ello, las conductas que conlleven a la interrupción intempestiva del ciclo académico, por razones ajenas al estudiante, desconocen el derecho a la educación.

En razón a lo expuesto, y en cumplimiento a las obligaciones generales que tiene el Estado en todos los niveles de educación como son respetar, proteger y garantizar, debe evitar y eliminar cualquier barrera que amenace el derecho a permanecer en el sistema educativo en cualquiera de sus niveles” (Resaltado y subrayado nuestro).

Bajo ese entendido, es claro que, bajo los componentes de disponibilidad y adaptabilidad, la permanencia en el sistema educativo implica para el Estado garantizar que el estudiante no interrumpa sus estudios por razones ajenas a su voluntad...”

De todo el marco normativo citado, en concepto de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría de Educación de Bogotá, el Proyecto de ley 082 de 2022 es viable jurídicamente, sin embargo, debe pensarse en que las instituciones educativas, ya cuentan con un marco normativo suficiente, que respaldaría la adopción de medidas administrativas, de evaluación y de gestión educativa dentro del ámbito de las competencias de los Consejos Directivo y Académico, del Rector, del Comité de Evaluación y Promoción, para diagnosticar, ejecutar acciones de mejoramiento, para promover la nivelación educativa, para impulsar acciones efectivas de mitigación de las deficiencias generadas por la educación no presencial, por lo que debe reflexionarse sobre la necesidad objetiva de modificar los artículos 78 y 79 de la Ley 115 de 1994, todo ello sin perjuicio del concepto de impacto fiscal que rindan las autoridades nacionales competentes.

ANÁLISIS FINANCIERO

Dada la inviabilidad técnica no se realiza análisis.

ANÁLISIS TÉCNICO

La Secretaría de Educación del Distrito brinda no viabilidad a lo planteado en el Proyecto de ley 082 de 2022, por los siguientes motivos:

1. Marco Normativo

Las estrategias y programas que establece un colegio para conformar la expresión de su currículo de acuerdo con el artículo número 76. de la Ley 115 de 1994 “*El plan de estudios es el esquema estructurado de las áreas obligatorias y fundamentales y de áreas optativas con sus respectivas asignaturas, que forman parte del currículo de los establecimientos educativos*”. Este se constituye de acuerdo con las condiciones y necesidades de su comunidad educativa; y con el artículo 77, se brinda autonomía escolar para que puedan redefinir el alcance y objetivo de los aprendizajes de los estudiantes, las metodologías, los contenidos y los procesos de evaluación en el marco de los procesos de flexibilización curricular.

Así las cosas, la Ley 115 de 1994 ya brinda herramientas para que los establecimientos educativos incluyan en el plan de estudios estrategias para superar las brechas ocasionadas por la pandemia, sin la necesidad que se haga una reforma en la legislación vigente, más siendo una medida que debe superarse en un corto plazo.

2. Acciones adelantadas por la SED

La SED, desde inicios de pandemia y posterior a esta, ha adelantado diferentes estrategias 10 pedagógicas, que ayudan a mitigar su impacto en la prestación del servicio educativo de los colegios de Bogotá:

- **Estrategia “Aprende en Casa”:** fue la estrategia diseñada y adoptada por la SED, con el objetivo de garantizar el derecho a la educación de todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de Bogotá, durante el distanciamiento físico generado por la pandemia, cuyo objetivo es el de fortalecer el hogar como un ambiente de aprendizaje. Con ese fin la estrategia elaboró orientaciones para apoyar a la comunidad educativa en el diseño e implementación de acciones para dar continuidad al proceso de aprendizaje, a través de modalidades remotas y en 2021, en esquemas de atención mixtos. “*Aprende en Casa*” contó con para los docentes, los directivos, los orientadores, los estudiantes, las familias y los cuidadores. Estas herramientas apoyaron el desarrollo integral y de habilidades en la medida en que guiaron y orientaron actividades para el mejoramiento de competencias básicas y socioemocionales de los estudiantes, y establecieron rutas de atención para prevenir y mitigar los riesgos

a los que en algunas ocasiones se enfrentan los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el hogar.

- **Flexibilización curricular:** es un proceso de adaptación de los colegios a la nueva realidad del sistema educativo, que puede combinar diversas formas de organización escolar, de metodologías de aprendizaje y ambientes educativos, sean presenciales o remotos. Este proceso en cada colegio surge de la participación e interacción de la comunidad educativa para lograr el desarrollo integral de los estudiantes y se constituye bajo un modelo de educación mixto, el cual propendió por ampliar cada vez más las oportunidades del regreso de los estudiantes a las aulas y contó con los recursos dispuestos en la estrategia “*Aprende en Casa*”.

En esta medida, la SED ha venido socializando el proceso de **flexibilización curricular** y ha producido orientaciones a fin de apoyar la adecuación de las prácticas de los colegios a las condiciones actuales y promover diversas formas de alcanzar los propósitos de aprendizajes, integrando, socializando contenidos, metodologías y productos en la evaluación.

Así las cosas, la SED promueve la pertinencia de las estrategias y el alcance de aprendizajes que permitan conformar un proyecto de vida y garantizar la participación de la persona en la sociedad del siglo XXI, considerando que este desarrollo se realiza desde las instituciones. Para tal efecto, en tiempos de pandemia, se encargó de contextualizar y generar orientaciones para los rectores docentes, familias y/o cuidadores y estudiantes con el propósito de fortalecer el hogar como un ambiente de aprendizaje intencionado, de corresponsabilidad, autonomía y cuidado, enriquecido por diversas mediaciones pedagógicas y propuestas. Entre estos se resaltan: a) los ajustes y adaptaciones que buscan facilitar el aprendizaje de los estudiantes y la flexibilización curricular; b) los recursos y herramientas empleados por los maestros o sugeridos a los padres de familia para el desarrollo de las actividades propuestas, que permiten el aprendizaje en los estudiantes; c) la planeación institucional y de los maestros; d) la evaluación del proceso y de las actividades propuestas. Es así como se socializó con los colegios los siguientes materiales:

- a) **Orientaciones para la resignificación del PEI, Currículo y Flexibilización Curricular.** Aborda las orientaciones pedagógicas para transformar la estructura curricular y la práctica 11 pedagógica, que muestra los aspectos de resignificación del PEI, para comprender el papel de cada actor en el ecosistema de aprendizaje.
- b) **Flexibilización Curricular.** Una ruta para crear oportunidades de aprendizaje en el marco de la transformación pedagógica: que

tiene que ver con la flexibilización curricular, los ajustes y las priorizaciones que son necesarias, sin menoscabar los propósitos establecidos en la institución educativa.

- c) **Orientaciones para el diseño curricular.** Se aborda el diseño curricular como apoyo para identificar aquellos aspectos de los estudiantes y sus contextos relevantes para la implementación de ajustes al currículo general.

Estos se pueden encontrar en la página de la SED en el siguiente enlace: <https://www.redacademica.edu.co/estrategias/aprende-en-casa?page=0%2C%2C3>

- **Acompañamiento pedagógico en procesos de transformación pedagógica en los colegios públicos.** La SED adelanta el Proyecto de Inversión 7686 *“Implementación del programa de innovación y transformación pedagógica en los colegios públicos para el cierre de brechas educativas de Bogotá, D. C.”*, cuyo objetivo es *“Implementar el programa de innovación y transformación pedagógica en el 100% de los colegios públicos de Bogotá que permita el cierre de brechas educativas y responda a los cambios sociales, culturales y económicos del siglo XXI”*.

Dentro de los objetivos específicos, se encuentra *“Mejorar la calidad y pertinencia de los PEI y los currículos de las IED para responder a las necesidades e intereses de los estudiantes desde preescolar hasta educación media y a los cambios sociales, culturales y económicos del siglo XXI”* se despliegan sus componentes 1 y 2, de los cuales se da detalle a continuación:

Componente 1: Asesorar a 364 colegios para la resignificación del PEI y los currículos

Con corte a 31 de agosto se han asesorado 327 IED en la resignificación del PEI y el currículo, principalmente con las siguientes acciones:

- a) Se han adelantado los talleres con redes de coordinadores y mesa de docentes en las temáticas de: modelos y enfoques pedagógicos, resignificación del PEI y sus implicaciones en el currículo, flexibilización curricular, cultura escolar y teoría del cambio. De igual forma se incluye la gestión de asesoría a las IED en resignificación de PEI y currículo del equipo pedagógico y equipo PAPT en temáticas como: horizonte institucional, modelos y enfoques pedagógicos, enfoque por competencias, enfoques pedagógicos desde aprendizajes significativos, enfoque pedagógico crítico social, estrategias didácticas docentes, metodologías activas y campos de pensamiento. Se llevó a cabo el primer encuentro zonal *Bogotá como territorio*

STEM y el webinar Transformación Pedagógica con enfoque STEM.

- b) Inició la ruta de asesoría en STEM en 14 IED. La primera jornada tuvo como objetivo la apropiación conceptual y metodológica del enfoque por medio de actividades experienciales.
- c) Se realizó la publicación de la resolución y el documento de orientaciones para el Foro Educativo Distrital 2022. Se desarrollaron los foros institucionales del 22 al 26 de agosto.

Componente 2: Acompañar a 240 colegios en la actualización de los ambientes de aprendizaje, didácticas y la socialización de prácticas pedagógicas exitosas.

Con corte a 31 de agosto, se han acompañado 105 IED en ambientes de aprendizaje, didácticas y la socialización de prácticas pedagógicas exitosas. Las acciones llevadas a cabo en este componente son:

- a) El Equipo de Educación de Calidad en la Ruralidad ha venido acompañando, durante el mes de agosto, a 19 IED rurales en diversos aspectos conducentes a la resignificación de los PEI en el contexto rural. Se continúa trabajando en el acompañamiento a las 51 familias del colegio El Uval, y a 23 del colegio El Destino, para vincularlas de manera más activa en el proceso pedagógico de los niños y niñas, dándoles herramientas para materializar este propósito. Para esto se ha construido una ruta de acompañamiento y una biblioteca virtual por ejes y temas.
- b) Se realizan acciones de acompañamiento, seguimiento, lectura de documentos elaborados por los maestros y maestras de las experiencias significativas, en 23 colegios de 15 localidades de la ciudad, a través de 37 asesorías individuales, en cumplimiento de las fases metodológicas y de acuerdo con el proceso de cada experiencia, según las fases relacionadas en la *“Guía de Orientaciones Metodológicas para la Sistematización de Experiencias Significativas- La sistematización como un camino de exploración y transformación pedagógica”*. Quedan en ruta de publicación 3 documentos: Informes Síntesis de Sistematización.

3. Resultados de las Pruebas Saber

De acuerdo con los resultados de pruebas SABER, en el caso particular de Bogotá el área de matemáticas evidencia que los colegios distritales presentaron una disminución en los puntajes correspondientes a esta área al pasar de 52,9 en 2019, a 51,2 en 2021. De igual forma, la brecha con el sector educativo privado se ha ampliado, al pasar de un puntaje de 59,6 en 2019, a 59,7 en 2021. Así mismo, en el área de ciencias naturales los colegios distritales han mostrado indicadores bajos: 50,3

en 2019, y 49,4 en 2021, inferiores a los colegios privados y al promedio de la ciudad de Bogotá. En el área de ciencias sociales se evidencia que los colegios distritales tienen un promedio inferior a los colegios privados en Bogotá, 2019 con indicadores de 48,4; 2021 con 48,5, con una leve mejora en el año 2020 al contar con 49,9. El área de lectura crítica muestra que los colegios distritales han alcanzado niveles medios en los puntajes obtenidos durante los años 2019, 2020 y 2021, por debajo del desempeño de los colegios privados 60,8, en 2021.

Ahora bien, de acuerdo con los resultados de estudios internacionales como el del Banco Mundial, *“Dos años después: Salvando a una generación”*, publicado en 2022 (entre otros estudios); así como los de las Pruebas Saber, se observa un alto rezago en el aprendizaje, el cual se acentúa en los primeros grados y en los estudiantes en condición socioeconómica más baja. Desde este contexto, se considera relevante la iniciativa que se propone en el Proyecto de ley 082 de 2022.

Sin embargo, aunque el objetivo de la iniciativa es “mejorar la calidad educativa mediante la **definición de estrategias para superar el rezago escolar** que se produjo en los estudiantes de educación preescolar, básica y media, con ocasión al aislamiento obligatorio decretado por la pandemia del virus Covid 19 [.]” no son claras, ni explícitas estas estrategias a desarrollar para lograrlo. En este sentido es difícil cuantificar el desarrollo del proyecto, en términos de recursos (humano y financiero). En el cuerpo del documento de proyecto de ley, no se establece cómo se desarrollará esta iniciativa y cómo contribuirá a la nivelación escolar pospandemia.

Por su parte, desde los proyectos que la SED adelanta en el marco del Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024, los cuales buscan reducir la brecha de calidad educativa, se ha orientado a los colegios distritales para avanzar en la flexibilización curricular, a través de la definición de acciones que permitan identificar los aprendizajes fundamentales que se perdieron, o no se lograron consolidar durante la pandemia, los cuales se deben ir desarrollando a lo largo de la trayectoria escolar, siendo fundamentales para el desarrollo de procesos de pensamiento y habilidades más complejos.

Las orientaciones deben tomar como base el análisis de los resultados de la evaluación externa e interna, como insumos del proceso de autoevaluación institucional, el cual permite identificar fortalezas, así como los aprendizajes que requieren un mayor trabajo por área, por grado o por ciclo escolar, para la formulación de los planes de mejoramiento institucional y de la práctica pedagógica. El uso de los resultados de la evaluación permite la formulación de planes de trabajo integrales y diferenciados que se ajusten las necesidades particulares de los estudiantes, de acuerdo con sus características, intereses y ritmos de aprendizaje.

En la propuesta se indica que se adicionarán párrafos al artículo 78 y al artículo 79 de la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, en los que se solicitará a los colegios incluir estrategias de nivelación educativa pospandemia en su Proyecto Educativo Institucional y en sus planes de estudio, respectivamente. Asunto que es de la naturaleza del colegio en el marco de lo normado en el Decreto de 1290 de 2009, que en su artículo 3° cita como propósitos de la evaluación de los estudiantes en el ámbito institucional, los siguientes:

1. Identificar las características personales, intereses, ritmos de desarrollo y estilos de aprendizaje del estudiante para valorar sus avances.
2. Proporcionar información básica para consolidar o reorientar los procesos educativos relacionados con el desarrollo integral del estudiante.
3. Suministrar información que permita implementar estrategias pedagógicas para apoyar a los estudiantes que presenten debilidades y desempeños superiores en su proceso formativo.

Dados los planteamientos anteriores, desde la SED no se desconoce que es necesario continuar con el fortalecimiento de los planes de estudio, los ambientes de aprendizaje y las didácticas para promover la transformación de prácticas pedagógicas a partir de la priorización de los aprendizajes, la innovación en las estrategias y mediaciones y en el desarrollo de las competencias básicas en las áreas de matemáticas, lenguaje, ciencias naturales y ciencias sociales, propendiendo por la mejora en la calidad y pertinencia de los aprendizajes de los estudiantes y que por lo tanto, redunde en mejores resultados de desempeño medidos a través de las pruebas SABER, ya que estos inciden en la igualdad de oportunidades de la ciudad y la equidad en el acceso a la educación superior. No obstante, la inclusión del párrafo puede llegar a ser redundante en lo que deben hacer las instituciones educativas en el marco de su autonomía escolar.

De otra parte, respecto a la adición de un párrafo al artículo 78 de la Ley 115 de 1994: *“Párrafo 1°. Establézcase la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia de Colombia, como órgano consultivo para la construcción de los documentos que orientan el diseño curricular de todos los colegios del país.”* y *“Párrafo 2°. En un plazo máximo de 2 años, a partir del inicio de la Comisión Asesora de que trata el párrafo anterior, el Ministerio de Educación Nacional y la Comisión revisarán y ajustarán los lineamientos curriculares de ciencias sociales con la historia de Colombia, como disciplina integrada para que cada establecimiento educativo organice, a partir de los lineamientos, los procesos de evaluación correspondientes a cada Grado en*

el marco de la autonomía propuesta en el Decreto 1290 de 2009.” no es claro el énfasis en el área de ciencias sociales y la enseñanza de la historia de Colombia en la propuesta, pues se ha evidenciado en la justificación que las brechas se han presentado también en áreas como matemáticas, lectura crítica y ciencias naturales.

Para concluir, la SED encuentra que el proyecto de ley sustenta la necesidad de los cambios propuestos a la ley, en la exposición de motivos, sin embargo, no corresponden los parágrafos propuestos con el análisis y artículos planteados.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Dada la inviabilidad técnica y jurídica no se realizan comentarios.

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

Dada la inviabilidad técnica no se realiza análisis.

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Apoya la iniciativa legislativa:

NO: _X_

SÍ: TOTAL: PARCIAL:

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS:

SÍ: NO:

SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS:

SÍ: NO:

Atentamente,


EDNA CRISTINA BONILLA SEBÁ
Secretaria de Educación del Distrito

CONTENIDO

Gaceta número 309 - Viernes, 14 de abril de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Informe de Ponencia para primer y texto propuesto para primer debate en la Comisión Primera al Proyecto de ley Estatutaria número 309 de 2022 Cámara, por la cual se proroga la vigencia del artículo 9º de la Ley 2157 de 2021; acumulado con el Proyecto de ley Estatutaria numero 343 de 2023 Cámara, por medio del cual se amplía el régimen de transición borrón y cuenta nueva 1

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 311 de 2022 Cámara, por medio de la cual se crea la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones. 4

Informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 354 de 2023 Cámara, por medio de la cual el Congreso de la República rinde honores al movimiento sufragista en Colombia y se dictan otras disposiciones. 13

Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta del Proyecto de ley número 070 de 2022 Cámara, por medio de la cual se elimina el cobro a los derechos de grado para estudiantes de instituciones públicas de educación superior, se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 que establece los “fundamentos de la educación superior”. 19

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios de la Alcaldía Mayor de Bogotá al Proyecto de ley número 082 de 2022 Cámara, por la cual se establecen estrategias de nivelación escolar pospandemia. 27