



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 346

Bogotá, D. C., martes, 31 de mayo de 2011

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD  
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
 www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 83  
 DE 2010 SENADO, 251 DE 2011 CÁMARA**

*por la cual se adicionan, el inciso 2° del artículo 1° (objeto) y el inciso 2° del artículo 8°, de la Ley 1259 del 19 de diciembre de 2008, “por medio de la cual se instauró en el territorio nacional la aplicación del Comparendo Ambiental a los Infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros, y se dictan otras disposiciones”.*

Bogotá, D. C., 26 de mayo de 2011

Doctora

MERCEDES RINCÓN ESPINEL

Presidenta Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 83 de 2010 Senado, 251 de 2011 Cámara**, por la cual se adicionan, el inciso 2° del artículo 1° (objeto) y el inciso 2° del artículo 8°, de la Ley 1259 del 19 de diciembre de 2008, “por medio de la cual se instauró en el territorio nacional la aplicación del Comparendo Ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros, y se dictan otras disposiciones”.

Honorables Representantes de la República:

En cumplimiento a la designación realizada por la honorable Mesa Directiva y de conformidad con lo establecido en los artículos 150 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Representantes el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 83 de 2010, 251 de 2011 Cámara**, por la cual se adicionan, el inciso 2° del artículo 1° (objeto) y el inciso 2° del artículo 8°, de la Ley 1259 del 19 de diciembre de 2008, “por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del Com-

*parendo Ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros y se dictan otras disposiciones”.*

**1. Antecedentes del proyecto**

El presente proyecto de ley corresponde a una iniciativa parlamentaria, presentada por el honorable Senador Juan Francisco Lozano Ramírez, radicada en la Secretaría General de esta Corporación.

La exposición de motivos se divide en dos partes: en la primera se presenta una breve ilustración sobre el aspecto sustancial del proyecto y en la segunda parte se argumenta la conveniencia de la reforma planteada.

**2. Contenido del proyecto**

El proyecto en estudio se encuentra compuesto por dos (2) artículos, los cuales pretenden:

Primero. En la Ley 1259 del 19 de diciembre de 2008 se establece la aplicación del Comparendo Ambiental como forma de sanción, y esta iniciativa pretende incluir un inciso al artículo 1° de dicha ley a fin **de dignificar la actividad de los recicladores o recuperadores ambientales, excluyendo el ejercicio arbitrario de la facultad sancionatoria frente a la población vulnerable y garantizando en su plenitud el derecho constitucional al trabajo.**

Segundo. Plantea una inclusión al artículo 8° de la Ley 1259 de 2008 donde propone que las **alcaldías** y concejos municipales dentro de la reglamentación que deben expedir por mandato de dicha ley **estimulen a la sociedad a entender y proteger la actividad del reciclaje y la recuperación ambiental, así como promover e incentivar las asociaciones dentro de los recuperadores ambientales. (Subrayado fuera del texto).**

Además plantea que la mesa de reciclaje por lo menos una vez cada seis (6) meses se reúna con el fin de evaluar los efectos y el comportamiento de la instauración del Comparendo Ambiental.

### 3. Justificación

En la exposición de motivos del presente proyecto de ley, se hizo alusión a los derechos de los colombianos y exclusivamente al “trabajo” que dignifica al ser humano en toda su extensión, siendo uno de los fines o pretensiones esenciales de un Estado social de Derecho como el nuestro, donde se instituyó que se debe garantizar y proteger, tal y como lo dispone la Constitución Política:

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

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

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

Bajo estos parámetros, resulta evidente la respuesta del Estado frente a una población minoritaria “flotante o vulnerable” la cual dedica sus esfuerzos no en vano, a realizar un trabajo como es el reciclaje contribuyendo a la sostenibilidad del planeta y, por cuenta de esta labor resultarían afectados con la imposición de un comparendo sancionatorio, como respuesta a esta actividad lícita. Entonces lo que se pretende con este proyecto, es adicionar el numeral 1 de la Ley 1259 del 19 de diciembre de 2008, en el sentido de dignificar la labor de los recuperadores ambientales y exceptuarlos de esa facultad sancionatoria que imprime la imposición de un comparendo cuando se trate de este tipo de población, que resulta contrario a lo dispuesto en la Carta Política donde se resalta, como uno de los fines del Estado, la protección al trabajo como respuesta a la supervivencia de muchas familias colombianas.

Adicionalmente, se advierte que de permitir que esa facultad sancionatoria se extienda a la comunidad dedicada a la actividad reciclaje, se estaría actuando en contravía de lo previsto por la Corte Constitucional en la C-793 de 2003, por medio de la cual declaró la exequibilidad condicionada de los artículos 6°, 14 y 15 de la Ley 1259 de 2008. En el sentido que si bien se autoriza la citada actividad no resultaría viable afectar a esta población con una sanción cuando realmente se hallan contribuyendo con la sostenibilidad del planeta.

Es claro que usar de manera arbitraria la potestad sancionatoria incluida en la ley que se adiciona, frente a los recuperadores ambientales contribuiría

a la desigualdad social, disminuiría el desarrollo de sus aptitudes laborales, limitaría los derechos y oportunidades que ellos encuentran en su profesión en detrimento de nuestro medio ambiente.

En la adición propuesta en el artículo 2° del proyecto de ley, se pretende que en los actos administrativos expedidos por las alcaldías y concejos municipales según mandato de la Ley 1259 de 2008, se estimule a la sociedad a entender y proteger la actividad del reciclaje y la recuperación ambiental.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el fin de apoyar la reglamentación que compete a las entidades territoriales, remitió el 20 de febrero de 2009 a la Federación Nacional de Municipios algunas recomendaciones, las cuales pueden ser acogidas por el respectivo Concejo y Alcalde Municipal o distrital, en ejercicio de sus competencias autónomas y en cumplimiento de la Ley 1259 de 2008.

#### 1. Los Alcaldes Municipales o Distritales

a) *Determinarán la autoridad encargada de adelantar el procedimiento e imponer la sanción correspondiente al Comparendo Ambiental. La competencia para la imposición del comparendo está asignada directamente por la Ley 1259 en los agentes de Policía Nacional, agentes de tránsito, inspectores de policía y corregidores;*

b) *Ordenarán la impresión del formato del Comparendo Ambiental conforme al decreto reglamentario del orden nacional y su distribución entre las autoridades encargadas de su imposición;*

c) *Constituirán un fondo o una cuenta especial con el recaudo del Comparendo Ambiental, con destinación específica para los programas establecidos en el artículo 12 de la Ley 1259 de 2008;*

d) *Destinarán los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para la implementación del Comparendo Ambiental. En caso de requerirse, deberá presentar la iniciativa de acuerdo para la destinación presupuestal o su adición correspondiente;*

e) *Determinarán la cuenta bancaria en la cual deberán ser consignadas las multas correspondientes a las sanciones por las infracciones;*

f) *Crearán, en cumplimiento de la obligación impuesta en el artículo 20 de la Ley 1259 de 2008, el Registro Municipal o Distrital de Infractores.*

#### 2. Los Concejos adoptarán por acuerdo:

a) *El procedimiento tanto para la imposición del Comparendo Ambiental como para la imposición de la sanción;*

b) *La fecha a partir de la cual entra en vigencia el Comparendo Ambiental en el respectivo municipio o distrito;*

c) *Las sanciones correspondientes a cada una de las infracciones codificadas en el decreto reglamentario del orden nacional;*

d) *Las entidades educativas del respectivo municipio o distrito, encargadas de ejecutar las sanciones pedagógicas de que trata el numeral 1 del artículo 7° de la Ley 1259 de 2008 y las condiciones generales de tales cursos pedagógicos;*

e) *La aprobación de los recursos necesarios para la implementación del Comparendo Ambiental a iniciativa del alcalde.*

#### 4. Marco constitucional y legal

Proyecto de ley ordinaria, reformativa de la Ley 1259 de 2008, donde se adicionan el inciso 2° artículo 1° (objeto) e inciso 2° del artículo 8°, por iniciativa parlamentaria, conforme a las facultades previstas en los artículos 150 y siguientes de la Constitución Política; además y con fundamento en los artículos 2° y 25 ibídem.

#### 5. Proposición

Por las razones expuestas, presento **ponencia favorable**, y en consecuencia solicito a la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 83 de 2010, 251 de 2011 Cámara, por la cual se adicionan, el inciso 2° del artículo 1° (objeto) y el inciso 2° del artículo 8°, de la Ley 1259 del 19 de diciembre de 2008, “por medio de la cual se instauró en el territorio nacional la aplicación del Comparendo Ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros, y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes,

*Elkin Rodolfo Ospina,*

Representante a la Cámara,

Departamento de Antioquia.

#### **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 83 DE 2010 SENADO, 251 DE 2011 CÁMARA**

*por la cual se adicionan, el inciso 2° del artículo 1° (objeto) y el inciso 2° del artículo 8°, de la Ley 1259 del 19 de diciembre de 2008, “por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del Comparendo Ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros, y se dictan otras disposiciones”.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Adiciónese el inciso 2° del artículo 1° de la Ley 1259 del 19 de diciembre de 2008, el cual quedará así:

*Artículo 1°. Objeto. La finalidad de la presente ley es crear e implementar el Comparendo Ambiental como instrumento de cultura ciudadana, sobre el adecuado manejo de residuos sólidos y escombros, previendo la afectación del medio ambiente y la salud pública, mediante sanciones pedagógicas y económicas a todas aquellas personas naturales o jurídicas que infrinjan la normatividad existente en materia de residuos sólidos; así como propiciar el fomento de estímulos a las buenas prácticas ambientalistas.*

*Esta ley busca aplicar los instrumentos legales para proteger desde la fraternidad social y la recuperación ambiental, a los hombres y mujeres que trabajan en la actividad del reciclaje excluyendo el ejercicio arbitrario de la facultad sancionatoria frente a la población vulnerable y garantizando plenamente el derecho al trabajo.*

**Artículo 2°.** Adiciónense los incisos 2° y 3° del artículo 8° de la Ley 1259 del 19 de diciembre de 2008, el cual quedará así:

*Artículo 8°. De la instauración del Comparendo Ambiental. En todos los municipios de Colombia se instaurará el instrumento de Comparendo Ambiental, para lo cual los Concejos Municipales deberán aprobar su reglamentación a través de un acuerdo municipal.*

*Es responsabilidad de las Alcaldías y Concejos Municipales que en los actos administrativos expedidos en desarrollo de la presente ley estimulen a la sociedad a entender y proteger la actividad del reciclaje y la recuperación ambiental, así como propender por incentivar la asociatividad dentro de la población de recuperadores ambientales y hacer expresos esfuerzos en la protección de esta población, quienes deberán hacer la recolección de los residuos en forma organizada y limpia.*

*La Mesa Nacional de Reciclaje se reunirá por lo menos una vez cada seis (6) meses, con el fin de evaluar los efectos de la instauración del Comparendo Ambiental.*

*Parágrafo. Los concejos municipales tendrán un plazo máximo de (1) un año a partir de la vigencia de la presente ley para aprobar los respectivos acuerdos municipales reglamentarios del presente Comparendo Ambiental.*

**Artículo 3°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los honorables Representantes,

*Elkin Rodolfo Ospina,*

Representante a la Cámara,

Departamento de Antioquia.

\* \* \*

#### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2011 CÁMARA**

*por medio de la cual se reforman los artículos 30, 32, 34 de la Ley 789 de 2002.*

Bogotá, D. C., 26 de mayo de 2011

Doctor

RIGO ARMANDO ROSERO ALVEAR

Secretario

Comisión Séptima Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 199 de 2011 Cámara, por medio de la cual se reforman los artículos 30, 32, 34 de la Ley 789 de 2002.

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de la honorable Cámara de Representantes me permito presentar a consideración de la Comisión Séptima para su discusión y aprobación **Informe de ponencia para primer debate en la honorable Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 199 de 2011 Cámara, por medio de la cual se reforman los artículos 30, 32, 34 de la Ley 789 de 2002**, para efectos de lo cual nos permitimos hacer las siguientes consideraciones:

### 1. Antecedentes legislativos del proyecto

El Proyecto de ley número 199 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se reforman los artículos 30, 32, 34 de la Ley 789 de 2002*, fue radicado en Secretaría por el honorable Representante Augusto Posada Sánchez el 29 de marzo de 2011, y fue remitido a la Comisión Séptima de Cámara, con el fin de rendir ponencia para primer debate, quien designó como ponentes a los honorables Representantes Juan Manuel Valdés Barcha y Pablo Aristóbulo Sierra León.

### 2. Objeto del proyecto

El proyecto de ley busca fortalecer la aplicación de la figura de los aprendices, de tal manera que sea de obligatoria implementación no solo en el sector privado sino también en las distintas entidades del sector público, en todas sus esferas, esto es en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal.

Las personas que sean vinculadas como aprendices tendrán la oportunidad de ingresar a estas entidades bajo la tutoría de la entidad permitiéndoles capacitarse para llevar a cabo la labor para la cual se han venido preparando, logrando así la simbiosis necesaria e imprescindible entre la academia y la práctica, complementando así la preparación en su formación y aportando con sus conocimientos nuevos y frescos dinamismo a las entidades que los reciben en calidad de aprendices.

El ingreso que reciben aquellos aprendices que son estudiantes universitarios, estableciéndose que en estos casos que el apoyo de sostenimiento se como mínimo un salario mínimo y medio, teniendo en cuenta el nivel de preparación y de competencia, lo cual amerita tener una escala diferenciadora en el monto del valor del apoyo de sostenimiento.

Desincentiva la monetización de la cuota de aprendices, ya que la finalidad de la ley no se cumple de esta manera, pues lo primordial es que se permita por las distintas organizaciones y entidades que las personas que se encuentran en proceso de formación puedan tener el contacto con la realidad dentro de su proceso de formación, así que aquellas organizaciones que no permitan a cabalidad el cumplimiento de este objetivo han de tener que asumir un costo mayor.

### 3. Justificación del proyecto

Con el presente proyecto de reforma a los mencionados artículos 30, 32, 34 de la Ley 789 de 2002 se busca fortalecer la aplicación de la figura de los aprendices, de tal manera que sea de obligatoria implementación no solo en el sector privado sino también en las distintas entidades del sector público, en todas sus esferas, en el ámbito Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, pues sin duda alguna ello redundará en beneficios tanto para las distintas entidades del sector público como para las personas que como aprendices sean vinculados a éstas, fortaleciéndose en Colombia la formación mediante la consolidación de contrato de aprendizaje, dando un enfoque adecuado en nuestro Estado Social de Derecho, ya que es una figura, que brinda la posibilidad a los aprendices de ejercitar sus conocimiento y en contraprestación recibir un apoyo de sostenimiento; la ley ha considerado que el contrato de aprendizaje

por corresponder a una excepción de la norma laboral general, y obedecer a unos objetivos muy específicos, lo limitó en el tiempo, de manera tal que una vez cumplido el tiempo máximo de duración del contrato, este no se puede renovar y en ese sentido no puede invocarse la estabilidad laboral.

### 3.1 Marco constitucional y legal

#### El contrato de aprendizaje

El contrato de aprendizaje es una forma especial de vinculación dentro del Derecho Laboral, la subordinación está referida exclusivamente a las actividades propias del aprendizaje, y por un plazo no mayor a dos años en la que una persona natural recibe formación teórica en una entidad de formación autorizada con el auspicio de una empresa patrocinadora que suministra los medios para que adquiera formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad u ocupación dentro del manejo administrativo, operativo, comercial o financiero propios del giro ordinario de las actividades del patrocinador con exclusividad en las actividades propias del aprendizaje y el reconocimiento de un apoyo de sostenimiento que garantice el proceso de aprendizaje y el cual, en ningún caso, constituye salario. Durante largos años el Contrato de Aprendizaje ha sido el instrumento por excelencia para capacitar y preparar buena parte de los trabajadores técnicos que requieren las empresas colombianas. Antes de la reforma total efectuada mediante la Ley 789 de 2002, el Contrato estaba regido en lo sustancial por la Ley 188 de 1959; dos Decretos que le introdujeron algunas modificaciones o precisiones, el 2838 de 1960 y el 2375 de 1974; y la Ley 119 de 1994 en lo que tiene que ver con el mecanismo de fijación de la cuota de aprendices, así como por varios Acuerdos del Consejo Directivo Nacional del Sena y algunas resoluciones de la Dirección General de esta entidad.

El objetivo del contrato de aprendizaje no es que el trabajador consiga una estabilidad laboral y económica. El objetivo del contrato de aprendizaje es que la persona se forme, adquiera competencias para que un futuro mediante un contrato de trabajo con la misma empresa o con otra alcance su estabilidad. La ley obliga al empleador a que constantemente esté contratando aprendices, de suerte que el empleador se ve obligado a prescindir de los servicios de un aprendiz para contratar otro y así cumplir con las exigencias de la ley.

#### Constitución Política de Colombia artículo 54

*“Es obligación del Estado y de los empleadores, ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciarla ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”.*

Bajo este contexto se establece constitucionalmente que el estado está en la obligación de propender por la formación, habilitación profesional, de personas que desean ingresar a realizar sus prácticas en el ámbito público o privados esto mediante la vinculación de contratos de aprendizaje donde el estudiante tendrá la posibilidad de desarrollar

habilidad teórico prácticas en beneficio de las entidades, como de su conocimiento propio. En 1991 Colombia proclama la Nueva Constitución Política, la cual, en materia laboral, hace referencia concreta a la capacitación y al adiestramiento, artículo 53; a la formación y habilitación profesional, artículo 54; y al derecho de negociación colectiva, artículo 56. El artículo 53 de la Constitución Política menciona dicho aspecto como uno de los principios básicos de la relación y de la legislación laboral, cuando señala que el Estatuto del Trabajo deberá tener en cuenta, entre otros, la “*garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario*”.

### Código Sustantivo del Trabajo

**Definición del contrato de aprendizaje anterior a la Ley 789 de 2002:** Se define como contrato de aprendizaje a aquel *por el cual una persona natural se obliga a prestar servicio a otra persona natural o jurídica, a cambio de que se le enseñe, directamente o por medio de otra persona, una profesión, arte u oficio, por un tiempo determinado y le pague el salario convenido. Este salario puede consistir en dinero o en especie (alimentación, alojamiento, vestido), o en ambas cosas a la vez.* (Artículo 81 del CST Derogado tácitamente por la Ley 789 de 2002).

La modalidad fundamental de este tipo de contrato, que por regla general y cualquiera que sea su duración, es una etapa preliminar de la contratación definitiva, es la de buscar conocimientos técnicos, o en todo caso calificados por el trabajador, como también un salario para su subsistencia, el cual normalmente es más reducido que el que se pacta en los contratos ordinarios; y por parte del empleador, recibir del empleado u obrero un trabajo limitado y en inferiores condiciones de técnica y eficacia a las que puede ofrecer un trabajador calificado, a cambio de enseñar o facilitar los medios para que se le enseñe al trabajador la especialidad que pretende o para los que es apto, después de lo cual el propio empleador u otro van a recibir de ese trabajador los beneficios de un trabajo pleno y técnico.

### Ley 789 de 2002

En esta reglamentación se consagra en sus artículos 30 al 42 la normatividad aplicable a los contratos de aprendizaje y la obligación de las empresas de tener un número determinado de aprendices para cumplir con la cuota de aprendices, se alude en forma detallada a la naturaleza y características del contrato de aprendizaje, se enumeran sus elementos particulares y especiales, se señalan las diferentes contraprestaciones a las que tiene derecho el aprendiz, se establecen las modalidades especiales de formación técnica, tecnológica, profesional y teórico práctica empresarial, en las que puede ejecutarse el contrato de aprendizaje, se alude a las entidades que pueden llevar a cabo la formación profesional y metódica de los aprendices y se señala la distribución y alternancia de tiempo entre la etapa lectiva y la etapa productiva; esta materia además fue reglamentada mediante Decreto número 933 de 2003, 11 de abril de 2003 y Decreto 1779 de 2009, Decreto 3930 de 2006, Decreto 2020 de 2006, Decreto 4690 de 2005, Decreto 4642 de 2005, Decreto 620 de 2005, De-

creto 4246 de 2004, Decreto 3769 de 2004, Decreto 249 de 2004, Decreto 2585 de 2003, Decreto 934 de 2003, Decreto 933 de 2003.

### 3.2 Marco conceptual

**Naturaleza y características de la relación de aprendizaje:** El contrato de aprendizaje es una forma especial dentro del Derecho Laboral, mediante la cual una persona natural desarrolla formación teórica práctica en una entidad autorizada, a cambio de que una empresa patrocinadora proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad u ocupación y esto le implique desempeñarse dentro del manejo administrativo, operativo comercial o financiero propios del giro ordinario de las actividades de la empresa, por cualquier tiempo determinado no superior a dos (2) años, y por esto reciba un apoyo de sostenimiento mensual, el cual en ningún caso constituye salario. (Artículo 30 Ley 789 de 2002).

### Elementos del contrato de aprendizaje

a) La finalidad es la de facilitar la formación de las ocupaciones en las que se refiere el presente artículo;

b) La subordinación está referida exclusivamente a las actividades propias del aprendizaje;

c) La formación se recibe a título estrictamente personal;

d) El apoyo del sostenimiento mensual tiene como fin garantizar el proceso de aprendizaje.

### Apoyo de sostenimiento

Durante toda la vigencia de la relación, el aprendiz recibirá de la empresa un apoyo de sostenimiento mensual que sea como mínimo en la fase lectiva el equivalente al 50% de un (1) salario mínimo mensual vigente. El apoyo del sostenimiento durante la fase práctica será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de un salario mínimo mensual legal vigente.

El apoyo de sostenimiento durante la fase práctica será diferente cuando la tasa de desempleo nacional sea menor del diez por ciento (10%), caso en el cual será equivalente al ciento por ciento (100%) de un salario mínimo legal vigente. En ningún caso el apoyo de sostenimiento mensual podrá ser regulado a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva. Artículo.

Cuando el aprendiz sea estudiante universitario, su ingreso será como fase de práctica; estableciendo además el proyecto de ley que el estudiante tecnólogo tendría esta misma calidad.

Establece además la Ley 789 de 2002 que si el aprendiz es estudiante universitario el apoyo de sostenimiento mensual no podrá ser inferior al equivalente a un salario mínimo legal vigente; en este sentido pretende el proyecto de ley que se aumente el apoyo de sostenimiento para los estudiantes universitarios a 1.5 smlv; atendiendo a un principio de diferenciación indispensable en base a la capacitación que tiene el estudiante universitario, en el sentido de que este ha obtenido una capacitación de grado su-

perior, y que en dicha medida se le debe remunerar el trabajo o la labor realizada con un mayor reconocimiento laboral.

En la actualidad el porcentaje del mercado de contrato de aprendizaje con universitarios es del 9% que corresponde a 7.171 estudiantes universitarios a marzo de 2011.

Durante la fase práctica el aprendiz estará afiliado en riesgos profesionales por la ARP que cubre la empresa. En materia de salud, durante las fases lectiva y práctica, el aprendiz estará cubierto por el Sistema de Seguridad Social en Salud, conforme al régimen de trabajadores independientes, y pagado plenamente por la empresa patrocinadora en los términos, condiciones y beneficios que defina el Gobierno Nacional.

El contrato de aprendizaje podrá versar sobre ocupaciones semicalificadas que no requieran título o calificadas que requieran título de formación técnica no formal, técnicos profesionales o tecnológicos, de instituciones de educación reconocidas por el Estado y trabajadores aprendices del Sena.

El contrato de aprendizaje podrá versar sobre estudiantes universitarios para los casos en que el aprendiz cumpla con actividades de 24 horas semanales en la empresa y al mismo tiempo cumpla con el desarrollo del pensum de su carrera profesional, o que curse el semestre de práctica. En todo caso la actividad del aprendiz deberá guardar relación con su formación académica.

#### **Quiénes están obligados a contratar aprendices**

Establece la Ley 789 de 2002 en su artículo 35 la Ley 789 de 2002 y el Decreto 933 de 2003 disponen que están obligadas a contratar aprendices:

1. Las empresas privadas, naturales o jurídicas que desarrollen cualquier tipo de actividad económica.

2. Las entidades públicas expresamente señaladas en tales disposiciones (del orden nacional y departamental como empresas públicas, establecimientos públicos, Empresas Sociales del Estado; Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta).

Por su parte el Decreto 933 de 2003 reglamentario de la Ley 789 de 2002 dispone:

**Artículo 10. Otras entidades públicas obligadas a la vinculación de aprendices.** *En las regiones a las que hace referencia el párrafo del artículo 30 de la Ley 789 de 2002<sup>1</sup>, las entidades públicas de cualquier orden, los establecimientos públicos de cualquier orden o las Empresas Sociales del Estado, cumplirán con la cuota de aprendices, siempre y cuando cuenten con la disponibilidad presupuestal para tal efecto.*

*Las entidades públicas de cualquier orden diferentes de las Empresas Industriales y Comerciales*

*del Estado y las Sociedades de Economía Mixta podrán vincular voluntariamente aprendices en el marco de lo dispuesto por la Ley 789 de 2002.*

En este sentido, pretende el proyecto de ley obligar a vincular aprendices para los oficios u ocupaciones que requieran formación académica o profesional metódica y completa en la actividad que desempeñan, además, a los distintos organismos y entidades que integran las distintas ramas del poder público del Estado, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, y así mismo los órganos de control, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, la organización electoral, en los distintos órdenes a nivel nacional, departamental, distrital y municipal, tanto del sector central como descentralizado, incluidos los órganos autónomos y las entidades con régimen especial en el país o en el exterior; que ocupen un número de empleados o servidores públicos, según el caso, no inferior a quince (15).

De esta forma sería de obligatoria implementación no solo en el sector privado sino también en las distintas entidades del sector público, en todas sus esferas, esto es en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal, pues sin duda alguna ello redundará en beneficios tanto para las distintas entidades del sector público como para las personas que como aprendices sean vinculados a estas, fortaleciéndose en Colombia la formación mediante la consolidación de contrato de aprendizaje.

El beneficio se da en doble vía pues sin lugar a dudas permite a las distintas entidades del sector público contar dentro de su respectiva planta de personal con la participación de aprendices que están siendo preparados para incorporarse a la vida laboral, lo cual conlleva a que estas entidades se oxigenen con los conocimientos que son aportados por los aprendices y a que se forme bajo esta modalidad a los futuros empleados y trabajadores que han de cubrir las vacantes de nuevos empleos creados, o para reemplazar al personal que se va retirando de las entidades. En igual sentido las personas que sean vinculadas como aprendices tendrán la oportunidad de ingresar a estas entidades bajo la tutoría de la entidad permitiéndoles capacitarse para llevar a cabo la labor para la cual se han venido preparando, logrando así la simbiosis necesaria e imprescindible entre la academia y la práctica, complementando así la preparación en su formación y aportando con sus conocimientos nuevos y frescos dinamismo a las entidades que los reciben en calidad de aprendices.

No puede pasarse desapercibido que ante las difíciles circunstancias por las que atraviesa la economía mundial; lo cual ha llevado a que las distintas organizaciones reduzcan los puestos de trabajo y por ende las oportunidades de nuevas vinculaciones, y teniendo en cuenta las altas tasa de desempleo en el país, lo cual según el DANE durante el trimestre enero-marzo de 2011, y para el total nacional, la tasa de desempleo se ubicó en 12,4%; representándose una disminución frente a la registrada en el mismo periodo del año anterior (13,0%). En marzo de 2011, entretanto, el desempleo a nivel nacional fue de 10,8%; en este mes la población ocupada llegó a 19.585 miles de personas; el hecho de ampliar y

<sup>1</sup> *Parágrafo del artículo 30 de la Ley 789 de 2002.* Para los departamentos de Amazonas, Guainía, Vichada, Vaupés, Chocó y Guaviare, el Gobierno incluirá una partida adicional en el Presupuesto General de la Nación que transferirá con destino al reconocimiento del pago de los contratos de aprendizaje.

establecer que todas las entidades del sector público deben cumplir con la cuota de aprendizaje llevará a que se den nuevas oportunidades para que las personas que están en su proceso de formación tengan la oportunidad de tener un primer contacto con la actividad laboral, y así se dinamice como consecuencia de lo anterior, la vinculación a entidades públicas mediante el contrato de aprendizaje.

**Monetización de la cuota de aprendices**

Establece el Decreto 933 de 2003 en su artículo 12, que Cuando el Servicio Nacional de Aprendizaje – Sena, determine la cuota de aprendices que le corresponde a la empresa patrocinadora, esta podrá optar por la monetización total o parcial, para lo cual, deberá informar su decisión a la Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje - Sena del domicilio principal donde funcione la empresa, dentro del término de ejecutoria del acto administrativo respectivo; de lo contrario, deberá hacer efectiva la vinculación de los aprendices de acuerdo con la regulación prevista para el efecto.

Es decir, la cuota de aprendices puede ser valorada en dinero con una cuota mensual resultante de multiplicar el 5% del número total de trabajadores, excluyendo los trabajadores independientes o transitorios, por un salario mínimo legal vigente. En caso que la monetización sea parcial esta será proporcional al número de aprendices que dejen de hacer la práctica para cumplir la cuota mínima obligatoria. (Ley 789 de 2002 en su artículo 34).

Lo que pretende el proyecto de ley es, como ya lo habíamos mencionado, desincentivar la monetización de la cuota de aprendices, ya que la finalidad de la ley no se cumple de esta manera, pues lo primordial es que se permita por las distintas organizaciones y entidades que las personas que se encuentran en proceso de formación puedan tener el contacto con la realidad dentro de su proceso de formación, así que aquellas organizaciones que no permitan a cabalidad el cumplimiento de este objetivo han de tener que asumir un costo mayor resultante de multiplicar el número de aprendices que deben vincularse por el valor del apoyo de sostenimiento mensual que debían pagar al aprendiz o aprendices dejados de contratar aumentado en un veinte (20%) por ciento.

**3.3 Impacto fiscal:** Si bien es cierto existe concepto negativo emitido por el Ministerio de protección social - Radicado 002468 con fecha del 25 de mayo de 2011, donde establece como argumentos que la actividad congresional debe ser racional y ajustada y que teniendo cuenta que no se ha establecido los recursos necesarios con las cuales se financiarían los aprendices; sin embargo dentro de la exposición establece claramente el Ministerio “*la vinculación mediante el contrato de aprendizaje no generaría la incorporación del aprendiz en la planta del personal de la entidad pública, y que siendo dicho contrato una forma especial dentro del derecho laboral, a quienes por este medio no entraría a formar parte de su nómina, dado que el contrato que suscribiría no les otorgaría la calidad de empleados de la entidad que les patrocinaría sus prácticas, razón por la cual, la suscripción del contrato*

*de aprendizaje, independientemente de su número, no podría afectar la nómina en cuanto a esta se conforma únicamente con quienes perciben un salario”.* (Negrillas fuera de texto).

En este sentido, nos permitimos evaluar la viabilidad fiscal a la que se hace referencia en el Concepto emitido por el Ministerio de la Protección Social, no obstante este ser negativo, este evidencia que no se ve afectada la nómina de las entidades públicas, dado que esta vinculación no es un contrato laboral y por tanto no se percibe salario.

**Propuesta de reforma a la Ley 789 de 2002**

TEXTO ACTUAL LEY 789 DE 2002	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 30.</b> <i>Naturaleza y características de la relación de aprendizaje.</i> El contrato de aprendizaje es una forma especial dentro del Derecho Laboral, mediante la cual una persona natural desarrolla formación teórica práctica en una entidad autorizada, a cambio de que una empresa patrocinadora proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad u ocupación y esto le implique desempeñarse dentro del manejo administrativo, operativo comercial o financiero propios del giro ordinario de las actividades de la empresa, por cualquier tiempo determinado no superior a dos (2) años, y por esto reciba un apoyo de sostenimiento mensual, el cual en ningún caso constituye salario.</p> <p>Son elementos particulares y especiales del contrato de aprendizaje:</p> <p>a) La finalidad es la de facilitar la formación de las ocupaciones en las que se refiere el presente artículo;</p> <p>b) La subordinación está referida exclusivamente a las actividades propias del aprendizaje;</p> <p>c) La formación se recibe a título estrictamente personal;</p> <p>d) El apoyo del sostenimiento mensual tiene como fin garantizar el proceso de aprendizaje.</p> <p>Durante toda la vigencia de la relación, el aprendiz recibirá de la empresa un apoyo de sostenimiento mensual que sea como mínimo en la fase lectiva el equivalente al 50% de un (1) salario mínimo mensual vigente.</p> <p>El apoyo del sostenimiento durante la fase práctica será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de un salario mínimo mensual legal vigente.</p> <p>El apoyo de sostenimiento durante la fase práctica será diferente cuando la tasa de desempleo nacional sea menor</p>	<p><b>Artículo 30.</b> <i>Naturaleza y características de la relación de aprendizaje.</i> El contrato de aprendizaje es una forma especial dentro del Derecho Laboral, mediante la cual una persona natural desarrolla formación teórica práctica en una entidad autorizada, a cambio de que una empresa <b>o entidad</b> patrocinadora proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad u ocupación y esto le implique desempeñarse dentro del manejo administrativo, operativo comercial o financiero propios del giro ordinario de las actividades de la empresa <b>o entidad del Estado</b>, por cualquier tiempo determinado no superior a dos (2) años, y por esto reciba un apoyo de sostenimiento mensual, el cual en ningún caso constituye salario.</p> <p>Son elementos particulares y especiales del contrato de aprendizaje:</p> <p>a) La finalidad es la de facilitar la formación de las ocupaciones en las que se refiere el presente artículo;</p> <p>b) La subordinación está referida exclusivamente a las actividades propias del aprendizaje;</p> <p>c) La formación se recibe a título estrictamente personal;</p> <p>d) El apoyo del sostenimiento mensual tiene como fin garantizar el proceso de aprendizaje.</p> <p>Durante toda la vigencia de la relación, el aprendiz recibirá de la empresa <b>o entidad del Estado</b> un apoyo de sostenimiento mensual que sea como mínimo en la fase lectiva el equivalente al 50% de un (1) salario mínimo mensual vigente.</p> <p>El apoyo del sostenimiento durante la fase práctica será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de un salario mínimo mensual legal vigente.</p> <p>El apoyo de sostenimiento durante la fase práctica será diferente cuando la tasa de desempleo nacional sea menor</p>

TEXTO ACTUAL LEY 789 DE 2002	TEXTO PROPUESTO	TEXTO ACTUAL LEY 789 DE 2002	TEXTO PROPUESTO
<p>del diez por ciento (10%), caso en el cual será equivalente al ciento por ciento (100%) de un salario mínimo legal vigente.</p> <p>En ningún caso el apoyo de sostenimiento mensual podrá ser regulado a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva.</p> <p>Si el aprendiz es estudiante universitario el apoyo mensual, el apoyo de sostenimiento mensual no podrá ser inferior al equivalente a un salario mínimo legal vigente.</p> <p>Durante la fase práctica el aprendiz estará afiliado en riesgos profesionales por la ARP que cubre la empresa. En materia de salud, durante las fases lectiva y práctica, el aprendiz estará cubierto por el Sistema de Seguridad Social en Salud, conforme al régimen de trabajadores independientes, y pagado plenamente por la empresa patrocinadora en los términos, condiciones y beneficios que defina el Gobierno Nacional.</p> <p>El contrato de aprendizaje podrá versar sobre ocupaciones semicalificadas que no requieran título o calificadas que requieran título de formación técnica no formal, técnicos profesionales o tecnológicos, de instituciones de educación reconocidas por el Estado y trabajadores aprendices del Sena.</p> <p>El Contrato de aprendizaje podrá versar sobre estudiantes universitarios para los casos en que el aprendiz cumpla con actividades de 24 horas semanales en la empresa y al mismo tiempo cumpla con el desarrollo del pénsum de su carrera profesional, o que curse el semestre de práctica. En todo caso la actividad del aprendiz deberá guardar relación con su formación académica.</p> <p>Parágrafo. Para los departamentos de Amazonas, Guainía, Vichada, Vaupés, Chocó y Guaviare, el Gobierno incluirá una partida adicional en el Presupuesto General de la Nación que transferirá con destino al reconocimiento del pago de los contratos de aprendizaje.</p> <p>Parágrafo transitorio. Los contratos de aprendizaje que se estén ejecutando a la promulgación de esta ley, continuarán rigiéndose por las normas vigentes a la celebración del contrato.</p>	<p>del diez por ciento (10%), caso en el cual será equivalente al ciento por ciento (100%) de un salario mínimo legal vigente.</p> <p>En ningún caso el apoyo de sostenimiento mensual podrá ser regulado a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva.</p> <p><b>Cuando el aprendiz sea estudiante universitario o tecnólogo, su ingreso será como fase de práctica; y el apoyo de sostenimiento mensual cuando sea universitario no podrá ser inferior al equivalente a uno punto cinco (1.5) salarios mínimos legales vigentes.</b></p> <p>Durante la fase práctica el aprendiz estará afiliado en riesgos profesionales por la ARP que cubre la empresa o entidad del Estado. En materia de salud, durante las fases lectiva y práctica, el aprendiz estará cubierto por el Sistema de Seguridad Social en Salud, conforme al régimen de trabajadores independientes, y pagado plenamente por la empresa o entidad del Estado patrocinadora en los términos, condiciones y beneficios que defina el Gobierno Nacional.</p> <p>El contrato de aprendizaje podrá versar sobre ocupaciones semicalificadas que no requieran título o calificadas que requieran título de formación técnica no formal, técnicos profesionales, de instituciones de educación reconocidas por el Estado y trabajadores aprendices del Sena.</p> <p>El Contrato de aprendizaje podrá versar sobre estudiantes universitarios o tecnólogos para los casos en que el aprendiz cumpla con actividades de 24 horas semanales en la empresa o entidad del Estado y al mismo tiempo cumpla con el desarrollo del pénsum de su carrera profesional, o que curse el semestre de práctica. En todo caso la actividad del aprendiz deberá guardar relación con su formación académica</p> <p>Parágrafo. Para los departamentos de Amazonas, Guainía, Vichada, Vaupés, Chocó y Guaviare, el Gobierno incluirá una partida adicional en el Presupuesto General de la Nación que transferirá con destino al reconocimiento del pago de los contratos de aprendizaje.</p> <p>Parágrafo transitorio. Los contratos de aprendizaje que se estén ejecutando a la promulgación de esta ley, continuarán rigiéndose por las normas vigentes a la celebración del contrato.</p>	<p><b>Artículo 32. Empresas obligadas a la vinculación de aprendices.</b> Las empresas privadas, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, que realicen cualquier tipo de actividad económica diferente de la construcción, que ocupen un número de trabajadores no inferior a quince (15), se encuentran obligadas a vincular aprendices para los oficios u ocupaciones que requieran formación académica o profesional metódica y completa en la actividad económica que desempeñan.</p> <p>Las empresas industriales y comerciales del Estado y las de Economía mixta del orden Nacional, departamental, distrital y municipal, estarán obligadas a la vinculación de aprendices en los términos de esta ley. Las demás entidades públicas no estarán sometidas a la cuota de aprendizaje, salvo en los casos que determine el Gobierno Nacional.</p> <p>El empresario obligado a cumplir con la cuota de aprendizaje podrá tener practicantes universitarios bajo la modalidad de relación de aprendizaje, en el desarrollo de actividades propias de la empresa, siempre y cuando estos no superen el 25% del total de aprendices.</p> <p>Parágrafo. Empresas de menos de diez (10) trabajadores podrán voluntariamente tener un aprendizaje de formación del SENA.</p>	<p><b>Artículo 32. Empresas y entidades obligadas a la vinculación de aprendices.</b> Las empresas privadas, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, que realicen cualquier tipo de actividad económica diferente de la construcción; <b>los distintos organismos y entidades que integran las distintas ramas del poder público del Estado, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, y así mismo los órganos de control, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, la organización electoral, en los distintos ordenes a nivel nacional, departamental, distrital y municipal, tanto del sector central como descentralizado, incluidos los órganos autónomos y las entidades con régimen especial en el país o en el exterior; que ocupen un número de empleados o servidores públicos, según el caso, no inferior a quince (15), se encuentran obligados a vincular aprendices para los oficios u ocupaciones que requieran formación académica o profesional metódica y completa en la actividad económica que desempeñan.</b></p> <p><b>Las entidades del Estado deberán establecer dentro del presupuesto que aprueben, una partida con la finalidad de poder atender el cumplimiento de la cuota de aprendices, el no hacerlo constituirá causa de mala conducta para el empleado responsable de hacer la respectiva provisión presupuestal.</b></p> <p><b>El empresario y las distintas entidades del Estado obligadas a cumplir con la cuota de aprendizaje deberán tener practicantes universitarios bajo la modalidad de relación de aprendizaje, en el desarrollo de actividades propias de la empresa, en un porcentaje equivalente al veinticinco por ciento (25%) del total de aprendices.</b></p> <p><b>Parágrafo. Empresas de menos de diez (10) trabajadores podrán voluntariamente tener un aprendiz en cualquiera de las modalidades permitidas por la ley.</b></p> <p><b>Artículo 34. Monetización de la cuota de aprendizaje.</b> Los obligados a cumplir la cuota de aprendizaje de acuerdo con los artículos anteriores podrán en su defecto cancelar al Sena una cuota mensual resultante de multiplicar el 5% del número total de trabajadores, excluyendo los trabajadores independientes o transitorios,</p>



TEXTO ACTUAL LEY 789 DE 2002	TEXTO PROPUESTO
por un salario mínimo legal vigente. En caso que la monetización sea parcial esta será proporcional al número de aprendices que dejen de hacer la práctica para cumplir la cuota mínima obligatoria.	<b>debían pagar al aprendiz o aprendices dejados de contratar aumentado en un veinte (20%) por ciento.</b> En caso que la monetización sea parcial esta será proporcional al número de aprendices que dejen de hacer la práctica para cumplir la cuota mínima obligatoria.
<b>Artículos 35 a 42</b>	<b>SIN CAMBIOS</b>

### Proposición

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, rendimos **ponencia positiva** y solicitamos a los honorables Representantes, de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dese primer debate al proyecto de ley, *por la medio de la cual se reforman los artículos 30, 32, 34 de la Ley 789 de 2002.*

Atentamente de los honorables representantes,

#### Ponentes

*Juan Manuel Valdés Barcha*, honorable Representante, departamento de Antioquia; *Pablo Sierra León*, honorable Representante, departamento de Boyacá.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY

*por medio de la cual se reforman los artículos 30, 32, 34 de la Ley 789 de 2002.*

**Artículo 1º. El artículo 30 de la Ley 789 de 2002, quedará así. Naturaleza y características de la relación de aprendizaje.** El contrato de aprendizaje es una forma especial dentro del Derecho Laboral, mediante la cual una persona natural desarrolla formación teórica práctica en una entidad autorizada, a cambio de que una empresa **o entidad del Estado** patrocinadora proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad u ocupación y esto le implique desempeñarse dentro del manejo administrativo, operativo comercial o financiero propios del giro ordinario de las actividades de la empresa **o entidad del Estado**, por cualquier tiempo determinado no superior a dos (2) años, y por esto reciba un apoyo de sostenimiento mensual, el cual en ningún caso constituye salario.

Son elementos particulares y especiales del contrato de aprendizaje:

- La finalidad es la de facilitar la formación de las ocupaciones en las que se refiere el presente artículo;
- La subordinación está referida exclusivamente a las actividades propias del aprendizaje;
- La formación se recibe a título estrictamente personal;
- El apoyo del sostenimiento mensual tiene como fin garantizar el proceso de aprendizaje.

Durante toda la vigencia de la relación, el aprendiz recibirá de la empresa **o entidad del Estado** un apoyo de sostenimiento mensual que sea como mínimo en la fase lectiva el equivalente al 50% de un (1) salario mínimo mensual vigente.

El apoyo del sostenimiento durante la fase práctica será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de un salario mínimo mensual legal vigente.

El apoyo de sostenimiento durante la fase práctica será diferente cuando la tasa de desempleo nacional sea menor del diez por ciento (10%), caso en el cual será equivalente al ciento por ciento (100%) de un salario mínimo legal vigente.

En ningún caso el apoyo de sostenimiento mensual podrá ser regulado a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva.

**Quando el aprendiz sea estudiante universitario o tecnólogo, su ingreso será como fase de práctica; y el apoyo de sostenimiento mensual cuando sea universitario no podrá ser inferior al equivalente a uno punto cinco (1.5) salarios mínimos legales vigentes.**

Durante la fase práctica el aprendiz estará afiliado en riesgos profesionales por la ARP que cubre la empresa **o entidad del Estado**. En materia de salud, durante las fases lectiva y práctica, el aprendiz estará cubierto por el Sistema de Seguridad Social en Salud, conforme al régimen de trabajadores independientes, y pagado plenamente por la empresa **o entidad del Estado** patrocinadora en los términos, condiciones y beneficios que defina el Gobierno Nacional.

El contrato de aprendizaje podrá versar sobre ocupaciones semicalificadas que no requieran título o calificadas que requieran título de formación técnica no formal, técnicos profesionales, de instituciones de educación reconocidas por el Estado y trabajadores aprendices del Sena.

El contrato de aprendizaje podrá versar sobre estudiantes universitarios **o tecnólogos** para los casos en que el aprendiz cumpla con actividades de 24 horas semanales en la empresa **o entidad del Estado** y al mismo tiempo cumpla con el desarrollo del pénsum de su carrera profesional, **tecnológica**, o que curse el semestre de práctica. En todo caso la actividad del aprendiz deberá guardar relación con su formación académica

Parágrafo. Para los departamentos de Amazonas, Guainía, Vichada, Vaupés, Chocó y Guaviare, el Gobierno incluirá una partida adicional en el Presupuesto General de la Nación que transferirá con destino al reconocimiento del pago de los contratos de aprendizaje.

Parágrafo transitorio. Los contratos de aprendizaje que se estén ejecutando a la promulgación de esta ley, continuarán rigiéndose por las normas vigentes a la celebración del contrato.

En razón a las anteriores consideraciones nos permitimos presentar ante los honorables congresistas la presente iniciativa para su discusión y aprobación.

De los honorables Congresistas.

#### Ponentes

*Juan Manuel Valdés Barcha, Pablo Sierra León.*

### TEXTO DEFINITIVO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2011 CÁMARA

*por medio de la cual se reforman los artículos 30, 32, 34 de la Ley 789 de 2002.*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1º. El artículo 30 de la Ley 789 de 2002, quedará así. Naturaleza y características de**

**la relación de aprendizaje. Naturaleza y características de la relación de aprendizaje.** El contrato de aprendizaje es una forma especial dentro del Derecho Laboral, mediante la cual una persona natural desarrolla formación teórica práctica en una entidad autorizada, a cambio de que una empresa **o entidad del Estado** patrocinadora proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad u ocupación y esto le implique desempeñarse dentro del manejo administrativo, operativo comercial o financiero propios del giro ordinario de las actividades de la empresa **o entidad del Estado**, por cualquier tiempo determinado no superior a dos (2) años, y por esto reciba un apoyo de sostenimiento mensual, el cual en ningún caso constituye salario.

Son elementos particulares y especiales del contrato de aprendizaje:

- a) La finalidad es la de facilitar la formación de las ocupaciones en las que se refiere el presente artículo;
- b) La subordinación está referida exclusivamente a las actividades propias del aprendizaje;
- c) La formación se recibe a título estrictamente personal;
- d) El apoyo del sostenimiento mensual tiene como fin garantizar el proceso de aprendizaje.

Durante toda la vigencia de la relación, el aprendiz recibirá de la empresa **o entidad del Estado** un apoyo de sostenimiento mensual que sea como mínimo en la fase lectiva el equivalente al 50% de un (1) salario mínimo mensual vigente.

El apoyo del sostenimiento durante la fase práctica será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de un salario mínimo mensual legal vigente.

El apoyo de sostenimiento durante la fase práctica será diferente cuando la tasa de desempleo nacional sea menor del diez por ciento (10%), caso en el cual será equivalente al ciento por ciento (100%) de un salario mínimo legal vigente.

En ningún caso el apoyo de sostenimiento mensual podrá ser regulado a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva.

**Cuando el aprendiz sea estudiante universitario o tecnólogo, su ingreso será como fase de práctica; y el apoyo de sostenimiento mensual cuando sea universitario no podrá ser inferior al equivalente a uno punto cinco (1.5) salarios mínimos legales vigentes.**

Durante la fase práctica el aprendiz estará afiliado en riesgos profesionales por la ARP que cubre la empresa **o entidad del Estado**. En materia de salud, durante las fases lectiva y práctica, el aprendiz estará cubierto por el Sistema de Seguridad Social en Salud, conforme al régimen de trabajadores independientes, y pagado plenamente por la empresa **o entidad del Estado** patrocinadora en los términos, condiciones y beneficios que defina el Gobierno Nacional.

El contrato de aprendizaje podrá versar sobre ocupaciones semicalificadas que no requieran título o calificadas que requieran título de formación técnica no formal, técnicos profesionales, de instituciones de educación reconocidas por el Estado y trabajadores aprendices del Sena.

El Contrato de aprendizaje podrá versar sobre estudiantes universitarios **o tecnólogos** para los casos en que el aprendiz cumpla con actividades de 24 horas semanales en la empresa **o entidad del Estado** y al mismo tiempo cumpla con el desarrollo del pènsum de su carrera profesional, **tecnológica**, o que curse el semestre de práctica. En todo caso la actividad del aprendiz deberá guardar relación con su formación académica

Parágrafo. Para los departamentos de Amazonas, Guainía, Vichada, Vaupés, Chocó y Guaviare, el Gobierno incluirá una partida adicional en el Presupuesto General de la Nación que transferirá con destino al reconocimiento del pago de los contratos de aprendizaje.

Parágrafo transitorio. Los contratos de aprendizaje que se estén ejecutando a la promulgación de esta ley, continuarán rigiéndose por las normas vigentes a la celebración del contrato.

**Artículo 2º.** El artículo 32 de la ley 789 de 2002 quedará así. Empresas y entidades obligadas a la vinculación de aprendices. Las empresas privadas, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, que realicen cualquier tipo de actividad económica diferente de la construcción; **los distintos organismos y entidades que integran las distintas ramas del poder público del Estado, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, y así mismo los órganos de control, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, la organización electoral, en los distintos órdenes a nivel nacional, departamental, distrital y municipal, tanto del sector central como descentralizado, incluidos los órganos autónomos y las entidades con régimen especial en el país o en el exterior; que ocupen un número de empleados o servidores públicos, según el caso, no inferior a quince (15), se encuentran obligados a vincular aprendices para los oficios u ocupaciones que requieran formación académica o profesional metódica y completa en la actividad económica que desempeñan.**

**Las entidades del Estado deberán establecer dentro del presupuesto que aprueben, una partida con la finalidad de poder atender el cumplimiento de la cuota de aprendices, el no hacerlo constituirá causa de mala conducta para el empleado responsable de hacer la respectiva provisión presupuestal.**

**El empresario y las distintas entidades del Estado obligadas a cumplir con la cuota de aprendizaje deberán tener practicantes universitarios bajo la modalidad de relación de aprendizaje, en el desarrollo de actividades propias de la empresa, en un porcentaje equivalente al veinticinco por ciento (25%) del total de aprendices.**

**Parágrafo. Empresas de menos de diez (10) trabajadores podrán voluntariamente tener un aprendiz en cualquiera de las modalidades permitidas por la ley.**

**Artículo 3º.** El artículo 34 de la Ley 789 de 2002. Monetización de la cuota de aprendizaje. Los obligados a cumplir la cuota de aprendizaje de acuerdo con los artículos anteriores podrán en su defecto cancelar al Sena una cuota mensual resultante de multiplicar **el número de aprendices que deben vincularse por**

**el valor del apoyo de sostenimiento mensual que debían pagar al aprendizaje o aprendices dejados de contratar aumentado en un veinte (20%) por ciento.** En caso que la monetización sea parcial esta será proporcional al número de aprendices que dejen de hacer la práctica para cumplir la cuota mínima obligatoria.

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

De los honorables Representantes,

*Juan Manuel Valdés, Pablo Sierra León.*

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 214  
DE 2011 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece la norma que regula el retorno de compatriotas residentes en el exterior y se fijan incentivos migratorios.*

**I. Antecedentes y justificación**

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 13 dice que **“todos tienen el derecho de libertad de movimiento y residencia entre las fronteras de cada Estado. Cada uno tiene el derecho a dejar cualquier país, incluyendo a su país, y retornar a su país”**. (Carta de derechos de las Naciones Unidas).

**Cifras de la migración**

La migración colombiana se registra históricamente en tres olas comprendidas en los siguientes periodos, la primera en la década de los años sesenta, está mayoritariamente dirigida a los Estados Unidos de Norteamérica, la segunda en la década de los ochenta del siglo pasado dirigida a Venezuela y la tercera en los noventa, dirigida mayoritariamente a España. (Documento CONPES 3603 de 2009).

Conforme al reporte del Censo General del 2005, los destinos elegidos por los migrantes colombianos son Estados Unidos de América (34,6%), España (23,0), Venezuela (20,0), Ecuador (3,1), Canadá (2,2), Panamá (1,4), México (1,1), Costa Rica (1,1) y con porcentajes bajos en Australia, Perú y Bolivia. (Fuente: DANE, Censo 2005).

Nuestros compatriotas que salieron del país lo hacían con la expectativa de ganarse la vida, ayudar a su familia y en muchos casos, ahorrar para regresar a Colombia en mejores condiciones; la idea del retorno, tan pronto como fuera posible, estaba presente en muchos de los colombianos que emigraron por tantas razones de nuestra patria. Sin embargo, un pronto retorno no se podía poner en práctica, la estadía en el país receptor se prolongaba en muchos casos por un tiempo indefinido, la verdad, el cumplimiento de otro objetivo de los migrantes de ahorrar para comprar una casita o montar un negocio se volvía una obsesión y un reto y postergaba el regreso.

Sin embargo, hoy existe un nuevo elemento que afecta claramente a los migrantes, la crisis financiera en los países de mayor recepción de nuestros compatriotas: Estados Unidos, España, Venezuela, entre otros. Allí ellos laboraban en los sectores especialmente afectados como el de la construcción, el turismo y la agroindustria, muchos han perdido su trabajo o temen perderlo y entonces les surge el dilema: esperar a que las circunstancias cambien, o mejor regresar al país.

Las preguntas que nos formulamos, entre otras son las siguientes: ¿Estamos preparados como sociedad y como institucionalidad para este posible retorno masivo?, ¿Les ofrecemos a estos compatriotas algunas ventajas o prerrogativas para motivar su retorno?, ¿Existen medidas de tipo impositivo, aduanero o financiero que dificultan el regreso de nuestros compatriotas, o no les permite traer consigo sus bienes, o es muy costoso este proceso?

Es claro que conforme al nuevo enfoque de la transnacionalidad en la movilidad de personas producto de las relaciones surgidas entre el país de origen y el país de destino, la migración no es un punto final del proceso, también nos encontramos con la re-migración y la correspondiente fase de reinserción de quienes retornan. Se trata de un sistema circular de relaciones sociales y económicas al cual debemos ponerle la atención que se merece, son nuestros connacionales que regresan al país después de trabajar en el extranjero, para que encuentren una oportunidad y puedan enrolarse en la cotidianidad de nuestra sociedad, en todos los campos y el fruto de su esfuerzo allende las fronteras pueda ser traído al país sin contratiempos para facilitar esta reinserción.

Los migrantes transnacionales preparan su retorno en algunos casos adquiriendo propiedades en Colombia, teniendo intercambios y visitando las redes económicas, políticas y sociales tanto en Colombia como en el país de acogida. Los temas que les interesan mayoritariamente y que se deben tener en cuenta son: mercado laboral, crédito, pensiones, acceso a mecanismos de protección y seguridad social, ingreso de capital, generación de empresas productivas, orientación en emprendimiento y productividad, la nacionalidad de los hijos nacidos en el exterior, la validación de estudios y experiencia, entre otros.

Importantes estudios acerca del tema migratorio como los de Cassarino en el 2004, Edda Curle en el 2006, Davids y Van Houte en el 2008 tocan el tema del retorno voluntario de migrantes a su país de origen, en la mayoría de estas investigaciones se promueve proveer a los actores políticos e instituciones estatales de instrumentos para motivar a la población migrante a emprender su retorno y promover instrumentos para apoyar la reinserción en el país de origen.

Evidentemente, la migración es un fenómeno constante y permanente que va de la mano con la globalización económica que caracteriza nuestro tiempo, con un eminente impacto en el orden humanitario, social y cultural, que afecta tanto a los países de origen como en los de destino, por ello la importancia del tema.

La norma que proponemos a consideración del Congreso colombiano busca permitir que el evidente retorno de muchos de nuestros compatriotas se convierta y sirva como motor de desarrollo, perspectiva que sustituye o complementa el anterior enfoque donde queríamos involucrar a los migrantes en nuestro desarrollo interno, a través, por ejemplo, de las remesas y su uso productivo.

No hay duda que tomar la decisión de volver al país de origen siempre es una situación compleja, llena de dudas y emociones encontradas, por eso es necesario involucrar otros aspectos que faciliten el

regreso. Al Estado le compete ayudar con la adopción de medidas pertinentes que faciliten este proceso, es decir, viabilizar la reemigración.

Estar preparados para el retorno se refiere en la práctica a tener claro cómo y bajo qué reglas se movilizan junto a las personas que retornan, los recursos tangibles como los financieros y materiales y los intangibles, como los contactos familiares, académicos, sociales y laborales, para tener una mejor reinserción a la cotidianidad de nuestra sociedad.

¿Qué se busca con la Ley Retorno? Queremos proveer los medios legales para facilitar el retorno de nuestros connacionales que se encuentran en el exterior y que desean retornar al país después de haber cumplido un ciclo laboral, para reencontrarse con sus familiares, para iniciar otro ciclo de actividades económicas en territorio nacional o en el mejor de los casos, para disfrutar de la merecida jubilación.

#### **El deseo de retorno**

En teoría, el deseo de retorno depende de las circunstancias que motivaron la migración, la existencia de vínculos familiares o sociales en el país expulsor, y la adaptación de los emigrantes en el país receptor.

En principio, el deseo de retorno será más asiduo entre quienes emigraron en búsqueda de oportunidades económicas o académicas que entre aquellos que lo hicieron por motivos de seguridad personal. Así mismo, el deseo de retorno será más común entre los que dejaron atrás familiares cercanos o poseen redes sociales extensas, y entre los que enfrentan mayores problemas de adaptación a las nuevas circunstancias laborales. Por ejemplo, aquellos que poseen un capital humano poco portable, o el desconocimiento del idioma predominante, la inadaptabilidad cultural, o tienen menos años de educación. (César Caballero, ex director del DANE).

La primera Encuesta Nacional sobre Migraciones realizada en Colombia por el Observatorio Colombiano de Migraciones (OCM) mostró un sorprendente incremento del retorno de migrantes colombianos en el año 2008, en su mayoría provenientes de España, que en cifras pudieron alcanzar los 120.000 retornados, y que comienza a equipararse con el flujo de emigrantes, que han rondado en unos 170.000 anuales en los últimos años. (Mejía W., 2009).

Adicionalmente cabe destacar algo importante y que fue recientemente reseñado en los medios de comunicación, Colombia cuenta con más estudiantes en universidades de los Estados Unidos, que cualquier país latinoamericano y uno de los puntos más significativos que arrojó ese estudio es que una buena parte de los profesionales colombianos que se preparan en Estados Unidos regresan al país a trabajar. En el caso de los apoyados por Colfuturo, sólo el 16 por ciento se queda, en tanto que el 84 por ciento regresa a Colombia.

Aunque no sucede en todas las áreas, las empresas colombianas suelen tener preferencia por este tipo de profesionales a la hora de contratar a sus ejecutivos.

Y hay dos razones para ello: la realidad de la utilidad del dominio del inglés en el mundo empresarial y el alto reconocimiento y recordación de los nombres de las principales universidades norteamericanas. Ellos también merecen un incentivo para regresar al país.

#### **El vínculo con la patria**

Las remesas son uno de los muchos medios a través de los cuales los emigrantes mantienen sus vínculos con su país de origen, los viajes en las estaciones frías en el caso de los países con estaciones, las comunicaciones telefónicas, la compra de mercancías autóctonas, sobre todo en el caso de alimentos, la participación en asociaciones o clubes, la sintonía de emisoras y canales de televisión nacionales, la consulta diaria de los periódicos nacionales vía internet, así como la participación política mediante el voto directo y la representatividad en el Congreso Nacional son algunos de los canales usados por los emigrantes para mantener y renovar los vínculos comerciales y afectivos con sus lugares de origen.

Un hecho que queremos destacar es el de la compra de bienes inmuebles por parte de los colombianos residentes en el exterior en las distintas ferias inmobiliarias que se han desarrollado en ciudades como Nueva York, Miami, Londres y Madrid. Camacol Antioquia, entidad que ha organizado estas ferias, en más de quince oportunidades. Se ha reportado amplias utilidades, pero para nuestro análisis, lo importante es la vocación de compra que en principio nos indica que nuestros compatriotas invierten en la compra de propiedades inmuebles con un evidente objetivo de tener su casa para cuando se dé el regreso y, en algunos casos, como inversión económica.

De otra parte, diversos estudios e instituciones especializadas, entre ellas el Banco de la República, han señalado que aproximadamente el 10% de las remesas giradas por nuestros compatriotas a sus familiares en Colombia se han destinado a la compra de vivienda, por ejemplo, esto quiere decir que de los 4.800 millones de dólares que ingresaron en el año 2008, cerca de 480 millones de dólares se destinaron a la compra de vivienda y así sucesivamente, aun en periodos de crisis.

Otro dato para tener en cuenta es que muchos de los actos notariales que se llevan a cabo en nuestros consulados son autenticaciones de poderes especiales para la adquisición de vivienda.

El problema concreto y práctico que se presenta es la monetización del dinero, es decir, traer las divisas producto de la venta de activos, como propiedades inmuebles y negocios. El mejor método, el más seguro es el de las transferencias interbancarias y la correspondiente legalización ante el Banco de la República como transferencia o como inversión y la necesaria declaración ante la DIAN al momento de entrar las divisas a Colombia.

Nuestra legislación no consagra, en esta materia, exención de impuestos por traer dicho capital por parte de los connacionales que retornan al país, ellos deben pagar el cuatro por mil y si están en las distintas causales que lo ameritan, deberán declarar y pagar renta.

#### **Legislación comparada en Latinoamérica**

**Costa Rica:** Una nueva ley migratoria elaborada con la asistencia técnica de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se aprobó en el 2009 y entró en vigor en el 2010, se destaca dentro de ella la creación de un fondo migratorio para financiar los servicios de salud y educación, proveniente de los

propios migrantes a través del pago de una tasa de 25 dólares cada vez que renueven su cédula de residencia; otro elemento importante es la obligatoriedad del Seguro Social para las personas migrantes.

**Chile:** La normatividad relacionada con el retorno comprende la Ley 18.994 de 1990, donde se creó la Oficina Nacional de Retorno (ONR) cuya tarea principal fue empadronar a los retornados, la Ley 19.074 de 1991 para reconocimiento de títulos obtenidos y estudios cursados en el extranjero durante el exilio, y la Ley 19.128 de 1992 de exención aduanera para internar herramientas de trabajo, enseres de hogar y un automóvil usado. Fueron un conjunto de normas destinadas a todos los Retornados del Exilio se trató de leyes de reinserción o reinstalación, pero no de reparación moral ni material.

**Ecuador:** Con la adopción de su nueva Constitución Política se establecieron una serie de normas que regulan el aspecto migratorio así: la atención y protección a personas emigrantes y sus familias (artículo 40); incentivos al desarrollo económico y social vinculado a la migraciones (artículo 338); fomento de vínculos e integración de ecuatorianos fuera del país y de extranjeros en el Ecuador (artículos 9°, 11, 40); Negocios internacionales en temas migratorios (artículo 416); protección de la familia transnacional (artículo 40); derecho al voto en el exterior y elección de seis asambleístas (artículo 63).

**Nicaragua:** En 1990 se constituyó el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH) con la misión de defender los derechos humanos de sus ciudadanos de forma integral; igualmente, busca defender los derechos de sus ciudadanos residentes en el exterior y sus familias, a través de coordinaciones con organizaciones e instituciones.

Red Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones: es una Red a la cual pertenecen organizaciones y personas de Nicaragua. Esta red es definida como eje articulador de su trabajo la incidencia política. Su misión es defender los derechos humanos de la persona migrante en Nicaragua y en los países de destino. De igual forma, se definen los objetivos de ayudar a organizar la población migrante y sus familiares, ser ente de sensibilización, estimular la participación incidencia política, fomentar la consolidación de alianzas e incentivar la denuncia de delitos contra DD.HH. Es así como, en 1990 se implementó Convención 1990 donde se trató los temas de cedula, documentación de los migrantes nicaragüenses en el exterior y las remesas. También, se trató la concientización y difusión e intercambio de información sobre temas migratorios al interior del país de Nicaragua.

**Paraguay:** Desde 1996 se expidió la Ley 978 donde se regula la migración de extranjeros y la migración y repatriación de nacionales paraguayos; en lo relativo a la promoción de la repatriación, les permite introducir por una sola vez, el menaje de uso familiar, instrumentos de trabajo necesarios para su profesión u oficio y un vehículo utilitario, libres de impuesto, aranceles y demás gravámenes.

**Perú:** El Estado peruano provee los medios legales para facilitar el retorno de sus nacionales que se encuentran en el exterior y que desean retornar al Perú después de haber cumplido un ciclo laboral, para reencontrarse con sus familiares o para iniciar

otro ciclo de actividades económicas, la Ley 28182 también denominada Ley de Incentivos Migratorios fue promulgada y entró en vigencia el 1° de marzo de 2005.

**Uruguay:** En el año 2008 se expidió la Ley 18.250 que ofrece facilidades para regresar desde el extranjero a los ciudadanos uruguayos con sus bienes, herramientas y eventualmente sus vehículos, sin tener que pagar impuestos. El trámite debe iniciarse en el lugar de residencia de la persona o la familia y no en Uruguay.

La iniciativa, obviamente está inacabada, requiere del valioso aporte de los demás Representantes y de las agencias oficiales relacionadas con el tema, pero a grandes rasgos involucra todos los temas que preocupa a la Diáspora colombiana que piensa en un retorno a la patria, las características de la propuesta son las siguientes:

Queremos que el Estado colombiano cuente con los medios legales para facilitar el retorno de sus nacionales que se encuentran en el exterior y que desean retornar al país después de haber cumplido un ciclo laboral, para reencontrarse con sus familiares o para iniciar otro ciclo de actividades económicas en territorio nacional. Al efecto de la iniciativa no interesa para nada el status migratorio en el país receptor del colombiano y el retorno puede ser voluntario o producto de una deportación únicamente por ser indocumentado.

Los incentivos tributarios que otorga el proyecto de ley son la liberación del pago de todo tributo que grave la internación en el país del menaje doméstico, vehículo automotor, instrumentos profesionales, maquinarias, bienes de capital y demás bienes que se usen en el desempeño de su profesión, oficio o actividad económica o empresarial.

Los únicos requisitos que deben cumplir los compatriotas que regresen al país son acreditar que se ha permanecido en el extranjero no menos de cinco (5) años, ser mayor de edad y manifestar por escrito a la autoridad competente su interés de retornar al país y acogerse a la ley.

Frente al tema de **impacto fiscal**, de conformidad con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se puede señalar que esta iniciativa no afecta, ni incide en el tema fiscal, ya que el volumen de ingresos tributarios y no tributarios a la Nación originados por el retorno de los colombianos no es grande ni significativo; a largo plazo sí será beneficioso en los aspectos tributarios, se generarán espacios de inversión productiva en el caso del menaje profesional o oficio, contribuciones impositivas por la compra de vivienda y contribución por la circulación de nuevos vehículos en nuestras ciudades. En este caso será fundamental la intervención positiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para avalar las exoneraciones propuestas.

#### **Concepto de retorno**

En sentido amplio, acto o proceso de regresar. El retorno puede ser dentro de los límites territoriales de un país como, por ejemplo, los desplazados internos que regresan y los combatientes desmovilizados; o, desde el país receptor (tránsito o destino) al país de origen, como por ejemplo los refugiados, los solici-

tantes de asilo y nacionales calificados. Hay subcategorías de retorno que describen la forma en que se organiza: voluntario, forzoso, asistido y espontáneo; y otras subcategorías que describen las personas objeto del retorno como, por ejemplo, repatriación de refugiados.

#### **Retorno de los emigrantes**

El retorno de Emigrantes se refiere al regreso ya sea por voluntad propia o por parte de las políticas de gobierno que se manejen en el país en que se encuentren.

#### **Concepto de migración de retorno**

Movimiento de personas que regresan a su país de origen o a su residencia habitual, generalmente después de haber pasado por lo menos un año en otro país. Este regreso puede ser voluntario o no. Incluye la repatriación voluntaria.

La OIM ha enfocado sus acciones, buscando a través de sus gestiones, realizar programas que faciliten el **retorno voluntario** y la **reintegración** de los refugiados, desplazados, migrantes y otras personas que requieran servicios internacionales de migración, en cooperación con las demás organizaciones internacionales, teniendo en cuenta las necesidades y preocupaciones de las comunidades locales.

En este sentido, en 1970 el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME) inicia un Programa de Retorno de Talentos para Latinoamericanos residentes en el extranjero. En los años 90 específicamente en 1991 la OIM presta asistencia para el retorno de unos 800.000 kurdos iraquíes desplazados y en 1993 tras la suscripción del acuerdo de paz en Mozambique, organiza el retorno de casi 500.000 personas desplazadas, soldados desmovilizados y grupos vulnerables entre desplazados internos y refugiados. En 1994 presta asistencia para el retorno de 1,2 millones de ruandeses desde países vecinos y en la reubicación de unos 250.000 refugiados en el antiguo Zaire. Durante el segundo semestre de 1999, inicia el retorno de kosovares a sus hogares y en el 2000 organiza el retorno de unos 140.000 refugiados de Timor Oriental por vía terrestre, marítima y aérea.

Actualmente, para el caso colombiano, la OIM implementa los Programas de Retorno Voluntario Asistido desde:

ITALIA – Asistencia para el retorno en el marco del Programa Nacional de Asilo (NAP).

REINO UNIDO – Programa de Retorno Voluntario Asistido y Reintegración (VARRP).

SUIZA - Fondo para Retorno (RIF por su sigla en inglés).

ESPAÑA - Programa de Retorno Voluntario de Inmigrantes desde España (PREVIE).

#### **Plan de Retorno Voluntario del Gobierno de España**

El Gobierno de España ha puesto en marcha un Plan de Retorno Voluntario para aumentar la protección de los trabajadores y las trabajadoras inmigrantes que deseen volver a sus países de origen.

Con esta nueva medida, todos aquellos inmigrantes en situación de desempleo y que procedan de países extracomunitarios con los cuales España haya firmado convenios bilaterales en materia de Seguridad

Social, podrán asegurarse un retorno con las máximas garantías. En primer lugar, porque podrán cobrar por anticipado toda su prestación por desempleo y, en segundo lugar, porque podrán computar todas las cotizaciones realizadas en España y en su país de origen a efectos de su pensión futura.

Pero además, este Plan les permitirá regresar a España si así lo desean.

#### **Unión Europea**

En Bélgica, casi por unanimidad, se aprobó y ratificó la Directiva del Retorno, una política de inmigración con la que los 27 países de la Unión Europea pretenden hacerle frente a la inmigración ilegal. La iniciativa ha generado todo tipo de polémicas por ser considerada discriminatoria y por ignorar el importante papel que cumplen los inmigrantes en las sociedades europeas.

Dentro de esta nueva legislación se contempla el endurecimiento de las leyes y el trato en contra de los indocumentados, los cuales, después de ser sorprendidos sin papeles pueden estar retenidos en centros especiales por tiempos que van desde los 30 días hasta los 20 meses, dependiendo el caso y mientras se les resuelve su situación. Al final del proceso todos serán repatriados.

La medida, que se debatió desde 1999, también echó para atrás las facilidades que alguna vez se otorgaron a los inmigrantes para que se reunieran con sus familiares. Este es precisamente uno de los puntos sensibles de la medida, al pretender que los padres que migraron en busca de un mejor futuro no se reúnan con los hijos que dejaron atrás. O, incluso peor, que los padres sean repatriados y sus hijos queden a la deriva.

Para la Red Euro Mediterránea de Derechos del Hombre, que reúne a un total de 80 ONG de Europa, la medida no garantiza el respeto de los derechos fundamentales de quienes se vean afectados. La organización considera que el texto viola normas y principios internacionales pactados con anterioridad y que en muchos casos tienen supremacía constitucional.

En cuanto al tema racial, son muchos los gobernantes latinoamericanos que han rechazado la medida al considerarla un aliciente más para despertar sentimientos xenófobos que parecían ser cosa del pasado. Para ellos, Europa salvo algunos inconvenientes, parecía ser un territorio tolerante. Sin embargo Directiva Retorno le abre las puertas a la resurrección de un fuerte rechazo hacia los inmigrantes.

Estas medidas son defendidas por los promotores y gobernantes de los países firmantes de la Directiva, que la consideran un gran avance. A su juicio, a la Unión Europea le hacía falta unificar las políticas migratorias.

Hoy sin embargo, algunos europarlamentarios afirman que Europa se pudo haber equivocado al ocuparse primero del retorno, que del tema migratorio en general, situación que en Colombia sí se ha enfocado en el orden lógico, estableciendo el Sistema General de Migraciones, para posteriormente ocuparse del Retorno de Compatriotas.

**Artículo 13 numeral 1 Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.**

“Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”, derecho a salir y a regresar a su propio país.

**Artículo 13, numeral 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.**

“Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.

Lo consagrado por la norma supranacional plantea en su última parte la posibilidad del retorno, ausente de cualquier medida o presión de tipo físico, psicológico o material.

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966**

“El derecho a la libertad de circulación. De acuerdo con el artículo 13 (2) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, “toda persona tiene derecho a (...) regresar a su país”.

**Artículo 12, numeral 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.**

“Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país”. Sin embargo, el párrafo 3 del mismo artículo prevé ciertas restricciones: “Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando estas se hallen provistas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto”.

**Artículo 8°. “Plan Retorno” del Proyecto de ley número 177 de 2010 de Cámara, 16 de 2009 Senado, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior.**

“Por iniciativa parlamentaria o del Gobierno Nacional se formulará el Plan de Retorno para los migrantes colombianos que son retornados o regresan voluntariamente al país”.

Este Plan de Retorno contemplará alianzas interinstitucionales y de cooperación, con el fin de brindar las herramientas necesarias para velar por el ejercicio de sus derechos, por medio de acciones para facilitar el acceso a servicios de salud y vivienda, capacitaciones a nivel laboral, desarrollo de emprendimientos y acceso a crédito para proyectos productivos, creación de exenciones tributarias y estímulos impositivos y aduaneros, así como de asistencia social mediante asesorías jurídicas y apoyo psicológico para los migrantes y su núcleo familiar.

La política de retorno asistido y acompañado, es conducente a facilitar la plena reinserción de los retornados, acompañada de instrumentos que reduzcan o eliminen los impuestos y cargas fiscales, a fin de canalizar las remesas de los retornados hacia la inversión y el ahorro.

A su vez el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de los Consulados desarrollará actividades de protección de los derechos fundamentales de los colombianos en el exterior, además de ejercer ante las autoridades del país donde se encuentren, las acciones pertinentes para garantizar el respeto de los

intereses de las personas naturales y jurídicas, de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional.

Los colombianos retornados no serán reseñados cuando sea por razones de discrecionalidad migratoria, permanencia irregular, documentación incompleta o negación de asilo político en el país expulsor. El Departamento Administrativo de Seguridad o el organismo que haga sus veces verificará la información y expedirá el respectivo Certificado Judicial.

Las entidades públicas promoverán los mecanismos para la puesta en marcha de un plan de promoción de empleo e incorporación social y laboral de los colombianos que retornen y sus familiares para facilitar su inserción en el mercado laboral.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Relaciones Exteriores reglamentará la aplicación del Plan de Retorno para los migrantes colombianos establecido en este artículo.

**II. Consideraciones del Ponente**

Los antecedentes detallados para el presente proyecto dejan en claro la necesidad de regular mediante herramientas legislativas y políticas, los procedimientos para los connacionales que en primera instancia se acojan y cumplan con las exigencias del “Plan Retorno” establecidas en principio, garantizarles el retorno acompañado de alternativas de estabilización socioeconómicas.

De igual manera considero el presente proyecto de ley como complemento sustancial y determinante del hoy también Proyecto de ley número 177 de 2010 Cámara, 16 de 2009 Senado “Sistema Nacional de Migraciones”, ya que por medio de este se concreta y desarrolla en parte sustancial los objetivos del Sistema Nacional de Migraciones.

**III. Texto Propuesto para primer debate de Cámara al Proyecto de ley número 214 de 2011 Cámara, por medio de la cual se establece la norma que regula el retorno de compatriotas residentes en el exterior y se fijan incentivos migratorios.**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto de la ley.** Establecer las normas que regulan los aspectos aduanero, tributario y financiero concernientes al retorno de los colombianos, y de igual forma promover y facilitar su retorno voluntario estableciendo incentivos y acciones para contribuir a generar oportunidades de empleo, cimentar actividades económicas como producción, comercial o prestación de servicios.

**Artículo 2°. Requisitos.** Los colombianos que viven en el extranjero, podrán acogerse, por una sola vez, a lo dispuesto en la presente ley, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

a) Acreditar que ha permanecido en el extranjero por lo menos cinco (5) años anteriores a la fecha de la presentación de la solicitud para acogerse a los beneficios de la presente ley, mediante el certificado de residencia expedido por el consulado colombiano de la jurisdicción o con la notarización y legalización mediante apostille;

b) Manifiestar por escrito a la autoridad competente su interés de retornar al país y acogerse a la presente ley;

c) Ser mayor de edad.

**Parágrafo 1°.** *Personas no elegibles.* La presente ley no tendrá cobertura para el ingreso de personas condenadas en el exterior por delitos relacionados con el tráfico y trata de personas, lavado de activos, tráfico de estupefacientes y tráfico de armas, y violadores de Derechos Humanos.

**Parágrafo 2°.** La situación migratoria del colombiano residente en el extranjero no será tenida en cuenta para obtener los beneficios expresados en la presente ley.

**Artículo 3°.** *Incentivos Tributarios.* Los que se acojan y cumplan con los requisitos señalados en el artículo 2°, estarán liberados del pago de todo tributo, derechos de importación, impuesto a las ventas u otros, que grave la importación de los siguientes bienes:

a) Menaje de casa, hasta por treinta y cinco mil dólares (US\$35,000), y un (1) vehículo automotor, nuevo o usado hasta por un máximo de treinta y cinco mil dólares (US\$35,000);

b) Instrumentos profesionales, maquinarias, equipos, bienes de capital, y demás bienes que usen en el desempeño de su profesión, oficio o actividad empresarial, hasta por un monto máximo de doscientos cincuenta mil dólares (US\$250,000);

c) La monetización del monto de dinero producto de la venta de bienes y activos ganados por concepto de trabajo o prestación de servicios en el país de residencia, con la debida acreditación de su origen lícito y cumpliendo con las formalidades del país receptor. En este caso se exonerará el pago de los impuestos, tasas, sobretasas y retenciones que originen la respectiva transacción financiera. La cuantía a exonerar no deberá ser mayor a quinientos mil dólares (US 500.000) los cuales deben entrar al país previa certificación de proveniencia y ser tramitados a través de una entidad financiera que sólo cobrará sus costos de intermediación con excepción del cuatro por mil.

**Parágrafo 1°.** En caso que el valor de los bienes internados exceda el monto exonerado, se deberá cancelar los tributos diferenciales.

**Parágrafo 2°.** Los montos anteriores, mediante resolución, podrán ser actualizados anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien los comunicará al Ministerio de Relaciones Exteriores para su conocimiento y difusión y a la Dirección General de Aduanas para su aplicación.

**Artículo 4°.** *Pérdida de beneficios.* Los beneficiarios que transfieran, bajo cualquier modalidad, a favor de terceras personas los bienes, que hayan internado en el país en virtud de la presente ley, o los adquirentes de dichos bienes, quedarán obligados al pago de los tributos y los intereses correspondientes, si la transferencia se efectuara dentro de los cinco (5) años siguientes a su regreso.

También se perderá el beneficio cuando el beneficiario no pueda demostrar la legal procedencia de sus bienes y recursos.

**Artículo 5°.** *Supervisión y control.* La Dirección de Impuestos Nacionales (DIAN) se encargará de las acciones de supervisión y control de lo dispuesto en la presente ley.

**Artículo 6°.** *Difusión.* El Ministerio de Relaciones Exteriores será el encargado de difundir, a través de sus delegaciones diplomáticas, embajadas y consulados, los beneficios otorgados por la presente ley. Así mismo, las embajadas y consulados de Colombia deberán contar con los servicios y herramientas necesarias para mantener informados a sus nacionales residentes en el exterior, de los programas de retorno, franquicias y facilidades que se conceden a quienes deseen reincorporarse al país.

**Artículo 7°.** *Reglamento.* El Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo que no excederá de noventa (90) días contados a partir de la fecha de su sanción y publicación. De igual forma, se deberá establecer incentivos tributarios para los colombianos que deseen generar nuevas empresas en Colombia como parte de su retorno.

**Artículo 8°.** *Derogatoria.* Derógase todas las disposiciones que le sean contrarias.

**Artículo 9°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.

#### IV. Proposición

En cumplimiento a la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, me permito presentar ponencia positiva, como también proponer a los honorables parlamentarios de la Cámara de Representantes sometan para primer debate esta ponencia para el Proyecto de ley número 214 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se establece la norma que regula el retorno de compatriotas residentes en el exterior y se fijan incentivos migratorios.*

Juan Carlos Martínez Gutiérrez,

Representante Ponente.

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 232 DE 2011 CÁMARA Y 157 DE 2009 SENADO

*por la cual se incorpora en la educación el componente de desarrollo de competencias afectivas en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 31 de mayo de 2011

Doctor

DIEGO PATIÑO AMARILES

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Respetado Presidente:

Atendiendo la honrosa designación de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes, de conformidad con la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia favorable para que se dé primer debate del Proyecto de ley número 232 de 2011 Cámara, 157 de 2009 Senado, *por la cual se incorpora en la educación el componente de desarrollo de competencias afectivas en Colombia y se dictan otras disposiciones.*



### Trámite legislativo

El presente proyecto, fue radicado por el honorable Senador Carlos Julio González Villa el día 23 de septiembre del 2009, como Proyecto de ley número 157 de 2009 Senado, siendo designado por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del Senado de la República en cabeza de su Presidente Carlos Ferro Solanilla, el honorable Senador Édgar Espíndola Niño, para efectos de la ponencia en el primer debate, el 13 de abril de 2010, se solicitó que se hiciera pública en la *Gaceta del Congreso*, la ponencia para primer debate, el día 5 de agosto de 2010 por órdenes de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del Senado de la República en cabeza de su Presidente el Senador Plinio Olano Becerra, fue designado el Senador Mauricio Aguilar como ponente para segundo debate del proyecto. El 13 de abril de 2011, la Plenaria del Senado aprueba el articulado del presente proyecto de ley sin modificaciones, para que surta su trámite ante la honorable Cámara de Representantes, quien remitió ante la Comisión Sexta de la misma. Finalmente, el día 19 de mayo fue designado al honorable Representante Carlos Julio Bonilla Soto, quien preparó la primera ponencia que en presente documento se expone.

### Fundamentación legal

El proyecto de ley que aquí presentamos para su trámite Legislativo se ajusta a las facultades conferidas al Congreso de la República y al ejercicio de las funciones que le corresponden constitucionalmente, establecidas en los artículos 114 y 150 y concordantes de la Constitución Política, en consonancia con los preceptos de la Ley 5ª de 1992 artículos 6º, 145, 147, para la iniciativa legislativa, así como de doctrina Jurisprudencial de la Corte Constitucional. El presente proyecto de ley, *por la cual se incorpora en la educación el componente de desarrollo de competencias afectivas en Colombia y se dictan otras disposiciones*, garantiza el cumplimiento de los derechos y principios constitucionales consagrados y prohijados en la Constitución Política de manera especial y preferente los artículos 44, 45, 67 y 68 sustentados en que “Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”, así mismo, “El adolescente tiene derecho a la protección y la formación integral, principios y derechos por los que propende el espíritu del proyecto de ley, y demás derechos y principios constitucionales concordantes consagrados en los artículos 1º, 2º, 5º, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 26, 27, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 52, 54, 67, 68, 70, 71, 79, 93, 94, 95, y 356, para el cumplimiento de los más altos ideales del Estado Social de Derecho del pueblo colombiano.

De igual forma, lo consagrado en la Ley General de Educación número 115 de 1994, 1, 5, 13, 15 artículos 73, 80, 148 y concordantes, Decreto 1860/94 artículo 14, Ley 1324 de 2009 y el Decreto 1290 de 2009 y demás concordantes.

**De igual forma los artículos 1º, 2º, 17, 18, 28, 29, 41, 42, 43 y demás concordantes de la Ley 1098 de 2006 que regula el Código de Infancia y Adolescencia y establece los derechos del menor**

**en Colombia respecto de “garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión”.**

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### La calidad de la educación en Colombia.

##### Una aproximación

En las últimas dos décadas, nuestro país ha avanzado en el acceso a la educación, sin embargo, hay todavía mucho camino por recorrer cuando el país afronta retos como las bajas tasas en la educación secundaria y media, la desigualdad en el acceso y el logro, y la baja calidad de la educación.

La enseñanza primaria ha sido obligatoria y pública en Colombia desde 1920, aunque sólo recientemente la matrícula primaria ha empezado a alcanzar una universalidad. Así, la evolución de la cobertura educativa ha mostrado progreso en los últimos años<sup>1</sup>. En educación básica, Colombia aumentó 15,2 puntos porcentuales, al pasar del 93,4% en 2001 al 108,6% en 2008. Tal como se describe en el Cuadro 1, aunque por niveles educativos también se registran avances, se resalta el comportamiento de la cobertura en el nivel de secundaria, la cual pasó de 24,7 puntos porcentuales, seguida por la evolución en el nivel de transición y media, las cuales aumentaron el 21,7% y el 19,1% en el mismo período de análisis respectivamente. Finalmente, la cobertura en educación básica primaria presentó un aumento de 7,3%.

Como lo argumenta un Informe del Banco Mundial sobre la calidad de la educación en Colombia<sup>2</sup>, se han logrado aumentos notables en las tasas de matrícula y finalización secundarias, con una matrícula secundaria neta que casi se duplica entre 1991 y 2006 (al 65%) y la finalización secundaria que aumentó al 67% entre 1985 y 2005. Ya en el 2007, la matrícula bruta alcanzó el 95% para el nivel de secundario inferior y el 70% para el secundario superior. Sin embargo, existen graves problemas con la no continuidad de los estudiantes en los grados superiores. Aunque muchos estudiantes avanzan a la escuela secundaria, la tasa de graduación es baja. Entre algunos motivos posibles de la elevada tasa de deserción en el nivel secundario se encuentran: (i) inquietudes por el alto costo de la educación (distancia a las escuelas, costo de la matrícula y de los materiales, etc.); (ii) crecientes costos de oportunidad para estudiantes mayores (haciendo a la educación menos atractiva que el trabajo); (iii) baja calidad y poca relevancia del aprendizaje; y (iv) falta de oportunidades perceptibles de seguir la educación más allá del nivel secundario.

<sup>1</sup> El indicador de cobertura bruta hace referencia a la capacidad instalada del sistema educativo para atender a la población en edad escolar. Se calcula como el número de alumnos matriculados en educación básica y media (de transición a 11º), independientemente de su edad, y la población entre 5 y 16 años de edad. Tomado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. II Informe de Seguimiento a 2008. DNP & Naciones Unidas. Bogotá, 2010.

<sup>2</sup> La calidad de la educación en Colombia: un análisis y algunas opciones para un programa de política. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Colombia, 2009.

CUADRO 1  
Educación básica y media:  
tasa de cobertura bruta

Año	Transición		Básica primaria		Básica secundaria		Educación básica		Educación media	
	Tasa de cobertura	Avance efectivo	Tasa de cobertura	Avance efectivo	Tasa de cobertura	Avance efectivo	Tasa de cobertura	Avance efectivo	Tasa de cobertura	Avance efectivo
2001	72,3%		112,8%		73,3%		93,4%		52,2%	
2002	75,7%	3,4%	114,1%	1,3%	79,4%	6,1%	96,7%	3,3%	57,4%	5,3%
2003	88,9%	16,6%	115,6%	2,8%	84,2%	10,9%	100,6%	7,2%	60,5%	8,4%
2004	87,6%	15,3%	116,1%	3,3%	84,5%	11,2%	102,0%	8,7%	61,0%	8,9%
2005	95,4%	23,1%	118,1%	5,3%	89,0%	15,7%	104,1%	10,7%	64,9%	12,7%
2006	93,7%	21,4%	120,2%	7,4%	93,0%	19,7%	106,6%	13,2%	68,9%	16,7%
2007	90,3%	18,0%	119,2%	6,4%	95,6%	22,3%	106,8%	13,4%	70,6%	18,4%
2008	94,0%	21,7%	120,1%	7,3%	98,0%	24,7%	108,6%	15,2%	71,3%	19,1%

Fuente: Cálculos MEN con base en C-600-DANE (2001); Matrícula certificada por las Secretarías de Educación (2002); SINEB (2003-2008).

Nota: El avance efectivo corresponde a la diferencia entre la tasa de cobertura de cada año con respecto a la tasa de cobertura del año 2001. Transición corresponde al único grado obligatorio de preescolar.

Según la información de la Encuesta de Calidad de Vida – ECV (2008), las principales razones por las cuales los niños y jóvenes en edad escolar no están asistiendo a un establecimiento educativo son las siguientes: 1. A los niños y/o jóvenes no les gusta o no les interesa el estudio (22,9%). 2. Los costos educativos son altos (21,3%), y 3. Los niños y/o jóvenes consideran que no está en edad escolar (10,0%). Estos resultados reflejan que cuando los estudiantes perciben que los contenidos educativos no están representando un aprendizaje significativo para su vida, la falta de motivación y de interés por continuar en el sistema educativo se vuelve un factor fundamental para el abandono escolar.

A pesar de que se han presentado progresos en todos los niveles educativos, es importante focalizar los esfuerzos de la política de ampliación de cobertura en los niveles de básica secundaria y media, por lo anterior, lograr el acceso de los jóvenes a una institución educativa se convierte en el primer paso para llegar a ellos con una educación pertinente que aumente su productividad y competitividad; lo que, a su vez, se traduce en mejoras en la retención escolar y, por lo tanto, en menores tasas de deserción.

En un estudio realizado por Alejandro Gaviria (2002)<sup>3</sup>, donde concluye que la diferencia en logros educativos, depende estrechamente de las diferencias en el ingreso de los padres, pues esto suele asegurar el ingreso a mejores planteles educativos. Este hallazgo concluye se correspondería con la brecha histórica que ha existido en el país entre colegios privados (al alcance de los colombianos de mayores ingresos) y públicos (a los que acuden los colombianos de menores ingresos). Brecha que, al menos según el discurso oficial transcrito por el diario *El Tiempo*, habría comenzado a cerrarse como lo demuestran los recientes resultados de las pruebas del Icfes.

Diversos estudios intentan establecer correlaciones estadísticas entre el logro educativo y variables asociadas a la familia (ingreso, ocupación de los padres, años de escolaridad de los padres, prestigio de la ocupación de los padres, etc.) y características del plantel (educación media de los docentes, número de alumnos por docente, existencia de laboratorios o bibliotecas, tipo de calendario, tipo de jornada, tamaño del plantel, etc.).

Gaviria, insiste incluso en que los atributos del plantel explican entre un 25 y un 30 por ciento de los logros en matemáticas y lenguaje, superando el aporte conjunto de los atributos individuales y familiares. La diferencia entre planteles da cuenta de las diferencias y asimetrías en materia de acceso, lo que lleva a los investigadores a afirmar que es a través del plantel que se manifiesta el grueso del efecto positivo de otras variables sobre la calidad como el ingreso o la educación de los padres. Es así que a partir de esta tesis, los estudios del CEDE, Fedesarrollo y planeación insisten en la asociación positiva entre los atributos del plantel y el rendimiento académico.

Esto explicaría por qué pese a que durante la década del noventa se ampliaron los recursos para la educación pública, se mantuvo la brecha entre colegios privados y públicos en el rendimiento en las pruebas del Icfes. Así, el estudio de Gaviria para Fedesarrollo y Planeación Nacional recuerda que el gasto público en educación pasó de 2,5% del PIB en 1990 a 5% en 2000, superando el promedio latinoamericano (3,6%) y mundial (3%), sin que esto se tradujera en un mejoramiento en la calidad de la educación pública. Así, por ejemplo, entre 1995 y 1999 sólo 1% de los colegios públicos de Bogotá pasaron del decil inferior al medio en las pruebas del Icfes.

De hecho, las investigaciones constatan que los docentes de colegios públicos suelen tener en promedio más años de educación que los docentes de colegios privados y que algunos colegios públicos de menor rendimiento, incluso cuentan con una mejor infraestructura, sin que ello se traduzca en mejor rendimiento.

Esto lleva a los autores a concluir que: a) La calidad de la educación posee una inercia difícil de modificar, y b) la calidad dependería de variables distintas a las que miden los estudios econométricos, presentes en los colegios privados y ausentes en los colegios públicos.

Los estudios econométricos concluyen además que las variables geográficas son significativas en términos de su efecto sobre el rendimiento. Así Mina Calvo encuentra que los municipios con mayor altura tienen mejores resultados en el Icfes, así como los municipios más cercanos a las capitales departamentales; la pobreza se relaciona positivamente con el bajo rendimiento, mientras que el coeficiente asociado al variable conflicto armado es muy bajo.

Al mismo tiempo, el mayor número de planteles privados influiría claramente sobre el rendimiento de los municipios, al tiempo que las diferencias en inversión pública municipal en educación no dan cuenta de diferencias significativas en el rendimiento, lo que a su juicio es consistente con la tesis de Gaviria y Fedesarrollo que discutimos anteriormente. Gaviria por su parte, encuentra que el rendimiento es mayor en colegios de jornada única y que la existencia de bibliotecas sí tiene un impacto positivo sobre el mismo.

Ahora bien, los estudios econométricos consultados tienen una cosa más en común: todos insisten en que a la luz de la experiencia internacional, ni la educación de los docentes, ni su cuantía por alumno o las características medibles del plantel parecen tener una relación sistemática con el rendimiento. Esto ha hecho necesario recurrir a un **nuevo paradigma**, se-

<sup>3</sup> Gaviria, Alejandro. Los que suben y los que bajan. Educación y movilidad social en Colombia. Fedesarrollo. Bogotá, 2002.

gún Gaviria, que tiene por objeto caracterizar desde una perspectiva sociológica las prácticas pedagógicas, las actitudes y los estilos de los mejores maestros y, en general, el tipo de interacciones humanas que ocurren en los colegios y escuelas. **Así pues, los econométricos por excelencia reconocen que es en las interacciones, en los vínculos, en los procesos pedagógicos que se desarrollan en el plantel donde se encuentran las claves que explican la calidad de la educación.**

Esta afirmación, que todas las investigaciones consultadas reseñan, sin duda cobra enorme importancia de cara a la propuesta que se pretende formular en el campo de las competencias afectivas.

Es así que puede concluirse de lo analizado por Gaviria, considera que el problema de la calidad depende de la relación que se establece entre la escuela y los mundos de vida de los niños y jóvenes, sus necesidades e intereses, desde que se inicie el nivel de preescolar hasta los otros niveles de la educación. El rendimiento, por lo tanto, estaría asociado al aprecio y la identidad de los estudiantes con la comunidad educativa, factores decisivos también para dar forma a escuelas retentivas, por lo anterior, cualquier intervención debería así orientarse a transformar el sentido otorgado a los espacios escolares para convertirlos en lugares significativos para la socialización, para la construcción de proyectos de vida de niños y jóvenes.

#### **Hacia una Propuesta Pública de Intervención en Competencias Afectivas**

Desde los estudios econométricos se reconoce la necesidad de intervenir en los procesos de interacción social que ocurren en la escuela para lograr aumentos en la calidad y el rendimiento, nuestra aproximación es más ambiciosa. Nos interesa sugerir un camino, una manera de llevar a la práctica esta apuesta, construida a partir de un acumulado disciplinar importante desde la psicología<sup>4</sup> y los efectos sociales que pueden estar rodeando a los niños y jóvenes de nuestro país.

La propuesta pretende intervenir en los universos simbólicos relacionales en la escuela. Buscando aproximar la escuela a los mundos de vida de los educandos, promover la autorreflexión permanente de los actores de la educación y el diseñar estrategias retentivas para enfrentar situaciones complejas. Propuesta que parte de un diagnóstico sobre la población objeto de las políticas educativas, sobre sus mundos de vida, sobre los procesos que determinan las maneras como dan sentido a su cotidianidad.

El **enfoque en competencias** afectivas<sup>5</sup> parte de dos premisas: a) que es vital aprehender a comprender a otros seres humanos y a sí mismo y b) que las incompetencias afectivas acarrearán enormes males psíquicos que, entre otras cosas, perturban sustancialmente los procesos formales de aprendizaje.

Así, De Zubiría insiste en que la importancia de las competencias afectivas se explica por varias razones:

<sup>4</sup> El estudio psicológico de la felicidad y el bienestar ya se ha consolidado en el campo de los estudios de la psique.

<sup>5</sup> DE ZUBIRÍA Samper, Miguel. **LA AFECTIVIDAD HUMANA Sus remotos orígenes, Sus instrumentos y operaciones y Cómo medirla en niños y jóvenes mediante afectogramas.** Serie Psicología y Pedagogía Afectiva 2, Fundación Internacional de Pedagogía Conceptual Alberto Merani. Inédito.

*Primera, porque la afectividad es multifuncional y opera con multitud de personas, cercanas como parientes, familiares, amigos o incluso yo mismo; o lejanas como el taxista, el celador, etc. Segundo, porque en el capitalismo las competencias afectivas alcanzan su valor máximo. Tercero, porque cualquier déficit afectivo interpersonal tiene consecuencias costosas en términos de infelicidad, de enfermedad física y mental: soledad, depresión y suicidio, ¡las tres epidemias del siglo XXI. Cuarto, por su propia escasez, pues en la cultura occidental, las primeras industrias y los colegios sobrevaloraron la inteligencia, haciendo a la afectividad rezagarse. En suma, las habilidades interpersonales e intrapersonales resultan hoy mercancías escasísimas y por lo mismo de inmenso valor<sup>6</sup>.*

La incompetencia afectiva sería una de las causantes de la soledad, reconocida ya como la tercera epidemia psicológica más preocupante de nuestra época, solo superada por la depresión y del suicidio. De hecho, recuerda de Zubiría, un informe de la revista *Science* de 1987 concluyó que el aislamiento...es tan significativo para los índices de mortalidad como el hábito de fumar, la presión sanguínea elevada, el colesterol alto, la obesidad y la falta de ejercicio físico. Fumar aumenta el riesgo de mortalidad sólo 1,6; mientras el aislamiento social lo hace en 2,0 convirtiéndose en un riesgo mayor para la salud<sup>7</sup>. Por ahora, la televisión resulta el único antídoto social contra la soledad, lo cual sin duda debe preocuparnos.

No olvidemos que una de cada cuatro personas en Colombia, el 25% de la población, sufre en algún momento de la vida de un trastorno mental, al tiempo, que según estimativos de la OMS, los problemas de Salud Mental, constituyen 5 de las 10 principales causas de discapacidad mundial. Adicionalmente, las proyecciones de este mismo organismo, sugieren que *la proporción de la carga mundial de morbilidad correspondiente a trastornos mentales y cerebrales aumentaría hasta en un 15% entre 1990 y 2020.*

La enfermedad mental es responsable en nuestro país de 3,98% de la carga de la enfermedad (años de vida sana perdidos), que aproximadamente un quinto de nuestra población presenta trastornos depresivos y que el suicidio es la cuarta causa de muerte en hombres de 15 a 44 años, esto sin contar la influencia de los trastornos mentales en las agresiones accidentales y en las patologías médicas generales hecho que es bien conocido (por ejemplo el estrés en las enfermedades cardiovasculares).

Tal y como lo establece el más reciente estudio de la Salud Mental en el país, realizado conjuntamente

<sup>6</sup> Op. Cit., 18. p. 20.

<sup>7</sup> Op. Cit., 18. p. 35. El autor, además, cita al especialista Daniel Goleman, quien afirma que: Estos últimos años del milenio anuncian la llegada de la era de la melancolía, así como el siglo XX se transformó en la era de la ansiedad. Datos internacionales muestran que parece cundir una moderna epidemia de depresión, que se extiende a lo largo y ancho adoptando nuevas modalidades en cada lugar del mundo. Cada nueva generación, desde principios de siglo, ha corrido un riesgo mayor que la generación de sus padres de sufrir una depresión más importante, no ya tristeza, sino un desinterés paralizante, desaliento y autocompasión, más una abrumadora desesperanza, en el curso de su vida.

te por la Organización Panamericana de la Salud y el Ministerio de la Protección Social, Colombia es uno de los países con mayor prevalencia de trastornos mentales en el mundo<sup>8</sup>. El 40,1% de la población colombiana, entre los 18 y 65 años de edad, ha sufrido algún tipo de trastorno mental en su vida. El 16% de los colombianos reportó trastorno mental en los últimos doce meses y el 7,4% en los últimos 30 días.

Zubiría, cita al psicoterapeuta Martín Seligman, quien advierte que en los últimos cincuenta años una epidemia de depresión recorre el mundo ensañándose contra los niños y los adolescentes. Sus estudios muestran cómo los niños y jóvenes con trastornos depresivos se incrementaron exponencialmente en la aterradora cifra de “diez veces” “por cada cien hoy ocurren mil” depresión que si antes aparecía al finalizar la adolescencia, ahora se presenta con mayor frecuencia en niños<sup>9</sup>.

En materia de suicidio<sup>10</sup>, asumido por algunos especialistas como indicador general del estado de la salud mental, los resultados son aún más dramáticos. Según el Estudio Nacional de Salud Mental en Colombia, el suicidio corresponde a la cuarta causa de muerte en jóvenes entre 12 y 15 años; 57 de cada mil colombianos intentan suicidarse durante su vida y que entre 10% y 15% culminan en suicidio. Según datos del estatal Instituto Colombiano de Medicina Legal, en 2003 se presentaron en Colombia 66 suicidios de menores de 15 años. Además, 230 intentos de suicidio en menores de 10 a 13 años.

Al tiempo que cerca de dos millones de colombianos han intentado suicidarse, los intentos de suicidio en la población joven se han incrementado en forma alarmante. De acuerdo con el Grupo de Vigilancia en Salud Pública (Sivigila), adscrito a la dirección de Salud Pública del Ministerio de la Protección Social, los departamentos con mayores tasas de incidencia de suicidios son, en su orden: El Quindío (9.42), Huila (8.56), Caldas (7.95), Risaralda (7.65) y Valle (7.21). Con excepción del Huila, estos departamentos pertenecen al centro-occidente del país. En especial resulta preocupante la situación del Eje Cafetero, cuyos tres departamentos están presentes en este grupo.

Los embarazos no deseados de adolescentes son otro factor crítico que explica la necesidad de una intervención estatal más decidida y proactiva. De

acuerdo con Marisela Padrón, Directora del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) para América Latina y el Caribe este aumentó en un 50 por ciento en la última década. A la fecha, uno de cada cuatro embarazos no son deseados. Anualmente se registran en Colombia unos 150.000 nacimientos no deseados, situación que repercute en abandono, maltrato, explotación y tráfico internacional de personas. Según la última Encuesta Nacional de Demografía y Salud, realizada por Profamilia, los adolescentes están iniciando su vida sexual a edades cada vez más tempranas. En el caso de los varones a los 13 años y en el de las mujeres a los 14.

Además, cabe anotar que son problemas afectivos los que en muchos casos determinan el fracaso académico e interpersonal, por posibles causas intelectuales. Afectividad e inteligencia van por caminos separados.

Es evidente que las competencias afectivas cobran especial relevancia a la luz de transformaciones recientes en el núcleo familiar, que nos obligan a repensar el papel de la escuela. A su juicio es claro que, en el siglo pasado la división entre familia y escuela fue total y acertada, porque la formación afectiva, actitudinal, moral y valorativa corrió a cargo de la familia; y la formación intelectual, a cargo del colegio. En este aspecto el balance entre ambas era perfecto. Pero la división que en su momento fue buena decisión, ahora ya no lo es más. Al fallar irremediablemente la familia, el colegio debe asumir la formación afectiva de los sujetos.

Una formación que comienza sin duda en el preescolar, punto de llegada al mundo de la escuela y lugar de encuentro con unos otros, frente a los que el niño debe irse construyendo. El preescolar es así lugar fundacional de sentido y encuentro con el mundo. Para De Zubiría, sin embargo, los jardines preescolares invierten las cosas.

Herederos del Capitalismo Industrial, de sus valores y prioridades, convencen a los padres inexpertos de que su pequeño hijo debe aprender símbolos y números, nociones espaciales, nociones causales, nociones temporales, a cambio de las vitales competencias afectivas interpersonales, sociogrupales e intrapersonales. Error grave, pues más que símbolos, letras, dibujos, objetos de plastilina y números, cada hijo humano debe dominar primero y antes que nada el delicadísimo y sofisticado arte de involucrarse con otras personas<sup>11</sup>.

Ahora bien, la afectividad humana opera en tres círculos de interacciones: i) interacciones con personas próximas y con personas distantes; ii) interacciones consigo mismo; iii) interacciones con grupos y subgrupos. Por su función adaptativa, evoluciona con precocidad respecto a otras funciones psicológicas<sup>12</sup>, permitiendo progresivamente a los seres humanos adaptarse a los distintos roles y relaciones que lo definirán como sujeto:

HIJO - HERMANO, COMPAÑERO - APREHENDIZ, AMIGO - AMANTE - NOVIO, TRABAJADOR - JEFE, ESPOSO, PADRE, ABUELO.

<sup>11</sup> Op. Cit., 18. p. 24.

<sup>12</sup> Op. Cit., 18. pp. 2 1-22.

<sup>8</sup> El estudio se inscribe dentro de la encuesta mundial sobre salud mental realizada bajo coordinación de la Organización Mundial de la Salud. Sus conclusiones aportan datos de 26 países susceptibles de comparación y con una cobertura estimada del 97%.

<sup>9</sup> Op. Cit., 18. p. 44. Los datos hablan por sí mismos. Mientras en 1950, el índice de suicidios entre jóvenes de quince a veinticuatro años fue 4,5 por cada 100.000, para 1989 resultó mayor tres veces, 13,3 por 100.000. El índice de suicidios de niños entre diez y catorce años casi se triplica entre 1968 y 1985. La información sobre suicidio, víctimas de homicidio y embarazos provienen del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos, y Childrens Safety D. C. National Center for Education in Maternal and Child Health (1991).

<sup>10</sup> Cada año ocurre un millón de suicidios en el mundo, afectando en promedio a 6 o 7 sobrevivientes por suicidio. En 1998, fue la octava causa de muerte en todas las edades en los Estados Unidos y la tercera causa de muerte entre hombres y novena en mujeres jóvenes y adultos jóvenes de los Estados Unidos de América y Europa.

En principio, estas se dividen en **competencias interpersonales** requeridas para valorar, conocer e interactuar con otras personas, **competencias intrapersonales** requeridas para autovalorarse, autoconocerse y autoadministrarse, y **competencias sociogrupales** (las más difíciles) requeridas para valorar, conocer e interactuar con grupos informales, formales, pequeños, medianos, grandes, comunitarios y empresariales, de cualquier tipo que estas sean<sup>13</sup>.

Estas son fundamentales pues de ellas dependería la felicidad de los individuos, una vez que, como lo reconoce David Howe: para la mayoría de nosotros, la calidad de nuestras relaciones con los demás sigue siendo el área de experiencia más importante y el criterio con el que medimos la felicidad y la satisfacción. A lo largo de nuestras vidas disfrutamos del hecho de tener relaciones íntimas con otras personas<sup>14</sup>.

Además, insiste De Zubiría, el tamaño y la complejidad enorme de las nuevas empresas exige más que nunca ejecutivos con destrezas interpersonales y sociogrupales superlativas. Las empresas se especializan en interactuar en espacios virtuales fríos, como Internet, chats y videoconferencias. Estos sistemas en lugar de facilitar los vínculos los complejizan al infinito pues silencian los ancestrales sentimientos, posturas, emociones, gestos. Todos, en los vínculos fríos, actúan como autistas pues sus cerebros perfeccionados para interactuar cara a cara se desorientan ante el silencio de los gestos, el silencio de los tonos de voz, el silencio de olores que suprime Internet y las redes electrónicas<sup>15</sup>.

De tal suerte que es en la formación afectiva donde los individuos deciden su verdadero porvenir, donde se enseñan las estrategias para sobrevivir en la sociedad.

Afectividad que, a juicio del autor ejecuta tres funciones cotidianas y fundamentales: <valorar>, <optar> y <motivar>, permitiendo al sujeto interactuar con su entorno. Utilizando la noción de Kart Popper de la existencia de tres y sólo tres niveles de realidad (el mundo de los objetos y los eventos materiales, el mundo-2 subjetivo humano de las palabras, los pensamientos y el mundo-3 cultural humano, de las creaciones, las artes, las ciencias), el autor concluye que existen tres tipos de afectividad: La **afectividad práxica**, la **afectividad psicológica**, que valora y opta ante realidades subjetivas humanas y la **afectividad cultural**.

Nuestra cotidianidad se construye en interacción con estos tres niveles de realidad. Interacción mediada por las afectividades antes descritas. Como recuerda el autor, quizás sea en el terreno interpersonal y sociogrupal donde este proceso se hace más intenso y dramático, en tanto si alguna realidad es difícil de valorar es precisamente la realidad subjetiva. Difícil por cuanto las intenciones, las motivaciones y las estrategias de los otros son invisibles a los ojos; dichos hechos subjetivos se deben inferir pues no los ven los ojos, sí la mente. También resulta difícil realizar opciones interpersonales, pues las soportan bases en débiles. Interactuar con otros resulta ser el arte más

complejo –salvo el arte casi imposible de interactuar consigo mismo– que debe dominar cualquier ser humano si anhela sobrevivir bien entre subjetividades<sup>16</sup>.

La práctica educativa ha valorado en mínima parte la importancia que tiene la afectividad en el desarrollo y la conformación de una personalidad equilibrada y estable en los estudiantes y le ha dado poca importancia en las dinámicas del éxito o el fracaso académico de los mismos. Sin embargo, conociendo que una función de los procesos educativos y por ende de los escolares es el promover el pleno desarrollo de la personalidad de los estudiantes, el proceso cognitivo y cognoscitivo debe estar articulado con el desarrollo afectivo-emocional.

La educación emocional debe aflorar y llevarse a cabo en las relaciones interpersonales, en el trabajo académico, en el clima en el aula, traducidas en las relaciones que establece el docente con sus estudiantes, que se reflejan en relaciones amistosas, de respeto por un ser que además que solicita se le forme en los conocimientos formales, también desea se le tenga en cuenta sus diferencias, frustraciones y sueños.

Desde esta dimensión, la educación emocional, parte del desarrollo afectivo, es una forma de contrarrestar actitudes y comportamientos violentos, estados depresivos, y en su mayor aporte es evitar el consumo de sustancias (SPA). Debemos recordar que algunos estudios realizados sobre la violencia escolar, han presentado, que los jóvenes transgresores presentan carencias en habilidades emocionales, como el control de los impulsos o la capacidad para ponerse en el lugar del otro (Criado del pozo y González-Pérez, 2002).

A través de las emociones las personas expresamos gran parte de la vida afectiva (alegría, tristeza, ira, celos, miedos,...).

Las investigaciones adelantadas por Pozo y González, le atribuyen un papel importante a las habilidades tales como: el control de las emociones, saber ponerse en el lugar de los demás o el fomento de una actitud positiva ante el mundo, los objetos y las personas, para prevenir las conductas violentas y los conflictos interpersonales. En la generalidad de los procesos adelantados en la educación formal (escuela) y la informal (socialización) se ha centrado en el desarrollo de las capacidades cognitivas y se ha descuidado la formación afectivo-emocional.

Ser competente interpersonal es necesario para todo el recorrido existencial a propósito ni más ni menos que de ser feliz, o infeliz. ¿Por qué? Porque descifra, regula, dirige las relaciones e interacciones con los demás; permite hallar personas que nos aprecien y a quienes apreciar; justamente las relaciones e interacciones que crean gran parte de la felicidad humana. Felicidad que depende en buena medida de la posibilidad de dominar el complejísimo juego interpersonal, regulado por sutiles reglas interindividuales simétricas de reciprocidad entre iguales: dar para recibir, o por normas asimétricas con las autoridades: padres, profesores, parientes. Más que un capricho, leer mentes: a) predice la conducta de otro, y b) ajusta el actuar interpersonal a cada instante. Estas dos funciones no son una distracción secundaria, sino

<sup>13</sup> Op. Cit., 18. p. 48.

<sup>14</sup> Op. Cit., 18. p. 26.

<sup>15</sup> Op. Cit., 18. p. 29.

<sup>16</sup> Op. Cit., 18. p. 66.

que condicionan la vida social<sup>17</sup>. Se trata, en esencia, del proceso a través del cual construimos una teoría del otro.

El proyecto de ley propone una estrategia de intervención en los procesos de formación, en los universos simbólicos y las interacciones que ocurren en la escuela con miras a formar sujetos competentes afectivamente y promover la autorreflexión permanente sobre la afectividad en los actores del proceso educativo.

Se pretende en últimas **desarrollar el desarrollo afectivo desde el preescolar**. Propósito que se concreta en 5 estrategias puntuales de intervenciones realistas y fundamentales, de las que da cuenta el articulado. Se proponen las siguientes acciones:

1. La creación de espacios formales en el currículo para enseñar y reflexionar sobre la afectividad.
2. La creación del componente de desarrollo afectivo en el preescolar.
3. La integración del componente afectivo en los PEI.
4. La Promoción de ejercicios de valoración continuada de las competencias afectivas en los colegios como estrategia del MEN.
5. La Incorporación del tema de la afectividad a las evaluaciones e intervenciones que se están realizando en competencias ciudadanas.

#### **La escuela influye en el desarrollo integral y en la construcción de su identidad personal**

La escuela le presenta el saber histórico acumulado de la sociedad y las formas de interactuar con la realidad a los estudiantes, además, influyen en la socialización e individualización del mismo, desarrollando las relaciones afectivas, las habilidades para participar en las situaciones sociales, las destrezas de la comunicación y contribuye a dinamizar la identidad personal.

En cuanto a la identidad personal, las lecturas que los otros hacen de él y sus apreciaciones de sí mismo construidas en la familia y en el encuentro con sus pares va fortaleciendo el autoconcepto de sí mismo y se fortalece su autoestima. En el desarrollo afectivo-social del niño y del joven, la escuela y los compañeros ocupan un lugar muy importante. El comportamiento del estudiante está mediado por el tipo de relaciones que establece con sus "iguales". Ser querido-aceptado o no querido-rechazado condiciona la vida. Si soy aceptado, me siento seguro y mi autoconcepto es positivo.

En la actualidad el concepto de Escuela ha evolucionado de manera radical, ya que para nuestros niños y jóvenes, se ha convertido en el espacio en donde interactúan sobre la base de reglas que aunque están establecidas en el manual de convivencia, que se pueden según ellos interpretar de manera diferente.

Por lo tanto, esto de "ser diferente" está enmarcado en el contexto desde donde el estudiante sale o se han establecido, estructuras fuertes como fueron en otra hora la familia, la autoridad, los valores, el reconocimiento, la valoración y otras tantas, están siendo determinadas por la relación de estructuras de poder que se desarrollan al interior de las aulas de clase, con

la complicidad por decirlo de alguna manera de los adultos, ya que no hay nada más impresionante para un docente que verse enfrentado a conflictos entre niños no importa la edad, pandillas, matoneos, relaciones afectivas o amorosas entre niños adolescentes de diferente sexo o del mismo que finalmente él desea por todos los medios evadir y cursarlo a otros porque no hay ni el discurso, el método o forma de controlarlo o mantenerlo bajo control.

La tarea de construir y mantener una escuela alegre, amorosa, enamorada y orgullosa de sí misma y con claridad frente a la función de orden social e histórica que le corresponde no puede delimitarse en los muros o linderos de ella misma, se debe establecer toda una serie de mecanismos que den alcance y fortalezca lo que determina como la cultura escolar para algunos muy propia de acuerdo a su tradición a su experiencia y que debe circular no solo en los avisos, carteleras, letreros, entre otros, sino en todas las actuaciones institucionales, deben circular en los pasillos en los patios de recreo, en las canchas deportivas pero deben llegar a todos los integrantes de lo que se ha denominado la comunidad educativa, la cual se siente orgullosa, propietaria e identificada con lo que allí se hace, se dice pero sobre todo se lleva, coincidiendo con lo que se ha determinado con la identidad institucional y el sentido de pertenencia, de allí la importancia de ser incluidos estos contenidos de las competencias afectivas en el plan institucional educativo.

En la actualidad tanto los padres como los estudiantes están muy preocupados en pasar el año escolar que en aprender de verdad, porque se ha entendido que entre más título se es mejor persona, esto debería ser la razón de ser, muchas veces los mismos maestros enseñan cosas que ellos mismos dicen que no sirven para nada, es decir no se les encuentra funcionalidad, es lo que se ha denominado la pertinencia del currículo, es decir, que tenga una razón suficiente para que motive por sí mismo al estudiante a interesarse en los asuntos del orden curricular y que cada día se interese más, no solo a indagar sobre temas propios del conocimiento sino cada día ser mejor persona. Es decir tener los principios fundamentales y sociales bien reconocidos e interiorizados, sentirse orgulloso de ser cómo es, mostrar la mejor actitud ante la adversidad, ser un ser justo, honesto pero con un gran sentimiento por todo lo que hay en su entorno y a su disposición.

Es importante resaltar que por lo general los niños en la primera infancia, cuando llegan a nuestros colegios, la mayoría ya han iniciado algún tipo de formación ya sea en jardines de barrio o en los del ICBF. Y aunque se ha contado con algún tipo de articulación, las miradas y conceptos que sobre formación no solo intelectual, sino axiológica y afectiva se tienen grandes diferencias; observamos las familias que ven en el sector educativo un escenario válido en la formación de sus hijos, existe en ellos la preocupación por el apoyo, el acompañamiento dando muestras su interés en estar pendiente sobre la vida escolar. Igualmente, se muestran los otros que no ven una razón válida para incluirse como padres de fami-

<sup>17</sup> Op. Cit., 18. pp. 94-98.

lia en el mundo escolar y por el contrario se establece para este grupo “La Escuela”, como un escenario meramente asistencialista.

Si bien es cierto, se ha analizado y visto las dimensiones del ser humano entre ellas la afectiva forman parte de este, se han establecido a través de instrumentos muy válidos y que en la actualidad son tenido en cuenta como básicos y fundamentales como son los lineamientos, estándares, competencias ciudadanas, pruebas en algún sentido, encuestas y demás; este aspecto debería ser el centro de integración o mejor aún el eje fundamental del desarrollo curricular de la escuela. Amar y ser amado es una condición fundamental del ser humano, no importa la condición, sexo o religión, es sentirse bien consigo mismo y con el otro, es garantizarse a sí mismo y al otro la mejor posibilidad de ser FELIZ. La felicidad es un estado fundamental de la tranquilidad psicológica y emocional de cualquier ser, ya que ella le facilitará la claridad y tranquilidad para revisar y analizar todas sus actuaciones, así, como la oportunidad de mostrarse como es, aceptando la diferencia con el otro y fortaleciendo el autocontrol y el desarrollo de su personalidad.

Todo acto pedagógico en la escuela se debe representar y constituirse en un acontecimiento de afecto, donde el reconocimiento y la comprensión de sus sentimientos sean los elementos más importantes para ganarnos nuestros niños y que permanezcan en nuestras aulas. La exigencia frente a procesos de calidad es otro aspecto que no debemos descuidar, a los estudiantes cualesquiera que sean sus características les gusta que se establezcan reglas y que estas se cumplan, que se cuente con las condiciones y que haya una autoridad sobre la base del respeto, del reconocimiento y de la ecuanimidad.

Una alternativa de vinculación de los padres al proceso educativo, son las escuelas de padres, las cuales se tendría que profundizar un poco más sobre estas propuestas, al incluir dentro de alguna área del conocimiento las implicaciones, los conocimientos de ser padres de familia, ya que en ninguna parte existe el currículo de “ser padre de familia”, este desafortunadamente es aprender en el día a día, considero que una política educativa que no se tiene que dejar de lado en lograr que en los colegios se tenga un ambiente feliz, para que sus integrantes se garanticen mutuamente las condiciones para pasar lo mejor posible estos tiempos que han representado para todos, LOS MEJORES AÑOS DE NUESTRA VIDA, ES DECIR, nuestro tiempos de EL SER ESCOLAR.

Para avanzar en el debate educativo, es innegable la necesidad de que la educación juegue un papel fundamental que permita incidir en los proyectos de vida de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes, desarrollando ciertas habilidades y competencias desde la etapa preescolar desde la cual se inicia el aprendizaje de la vida misma. La escuela es la etapa inicial que se convierte en un anillo de autoprotección del niño o niña, para disminuir situaciones de riesgo, estrategias que deben ser asumidas por la misma, de manera transversal, recordando que “Prevenir en la escuela no es solo anticiparse a los problemas, también es educar”.

Es precisamente en el escenario de lo educativo donde existe la necesidad de apostarle a otro tipo de metodologías que le aporten al niño, niña, adolescentes y jóvenes, elementos y herramientas de formación para construir proyectos de vida responsables. Lo anterior cobra sentido dado que la situación en salud sexual y reproductiva y el consumo de sustancias psicoactivas, no es alentadora en estos ámbitos, pues se debe reconocer que en Colombia, según estadísticas obtenidas por el Ministerio de Protección Social, los casos de “embarazos infantiles” llegan prácticamente a 7.000 por año. En 2007 hubo 6.599 y en 2008 aumentaron a 6.928, razón por la cual se deduce que en nuestro país, cada día nacen 18 bebés cuyas madres son apenas unas niñas que están entre 10 y 14 años.

Adicionalmente, el problema se hace más complejo debido a que casi la mitad de las adolescentes refieren que su embarazo es deseado, al parecer porque no tienen opciones de construir un proyecto de vida y sienten que faltan oportunidades de trabajo, recreación, salud y educación. La situación no es menos preocupante para el caso del consumo de sustancias psicoactivas que, de acuerdo con el estudio nacional realizado en 2008, el consumo de cigarrillo, tabaco y alcohol es de 17% y 35% respectivamente, si consideramos a estas como sustancias lícitas. Frente a la problemática relacionada con el consumo de sustancias psicoactivas y la inadecuada y temprana adopción de la salud sexual y reproductiva en la población infantil, adolescente y joven del país, es por ello, que el entorno escolar desde el nivel preescolar no solo debe representar un lugar donde se adquieran conocimientos o formas de aprendizaje, sino también, un espacio donde se identifican, fortalecen o se mantienen actitudes, comportamientos, sistema de creencias y valores que fortalezcan las relaciones de afectividad del niño y/o joven con su entorno.

Finalmente es de advertir que el proyecto de ley que aquí presentamos para su trámite Legislativo se ajusta a las facultades conferidas al Congreso de la República y al ejercicio de las funciones que le corresponden constitucionalmente, establecidas en los artículos 114 y 150 y concordantes de la Constitución Política, en consonancia los preceptos de la Ley 5ª de 1992, para la iniciativa legislativa, así como de doctrina Jurisprudencial de la Corte Constitucional. El presente proyecto de ley, *por la cual se incorpora en la educación el componente de desarrollo de competencias afectivas en Colombia y se dictan otras disposiciones*, garantiza el cumplimiento de los derechos y principios constitucionales consagrados y prohijados en la Constitución Política de manera especial y preferente los artículos 44, 45 sustentados en *los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás*, así mismo, *el adolescente tiene derecho a la protección y la formación integral*, principios y derechos por los que propende el espíritu del proyecto de ley, y de más derechos y principios constitucionales concordantes artículos 1º, 2º, 5º, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 26, 27, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 52, 54, 67, 68, 70, 71, 79, 93, 94, 95, y 356, para el cumplimiento de los más altos ideales del Estado Social de Derecho del pueblo colombiano.

**Proposición**

Por las razones precedentemente expuestas, y al tenor de las normas constitucionales contenidas en el Capítulo 3 del Título VI de la Constitución Política de Colombia, y en concordancia con las normas sobre la función legislativa de los Congresistas previstas en la Ley 5ª de 1992 muy respetuosamente me permito presentar a consideración de los honorables Congresistas, se le dé primer debate, al presente Proyecto de ley número 232 de 2011 Cámara y 157 de 2009 Senado, *por la cual se incorpora en la educación el componente de desarrollo de competencias afectivas en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

A consideración de los honorables Congresistas,  
*Carlos Julio Bonilla Soto,*

Honorable Representante a la Cámara.

**TEXTO DEFINITIVO QUE SE PROPONE PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 232 DE 2011 CÁMARA Y 157 DE 2009 SENADO, PROYECTO DE LEY NÚMERO 232 DE 2011 CÁMARA Y 157 DE 2009 SENADO**

*por la cual se incorpora en la educación el componente de desarrollo de competencias afectivas en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia  
 DECRETA:

Artículo 1º. El Ministerio de Educación Nacional promoverá la incorporación del componente afectivo a los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), así como la realización de ejercicios periódicos de reflexión sobre la afectividad al interior de las instituciones educativas.

Parágrafo. Las instituciones educativas integrarán de forma transversal, según las orientaciones definidas en sus Planes Educativos Institucionales, a su currículo y actividades escolares en la educación el componente de desarrollo de competencias afectivas.

Artículo 2º. Los niños, niñas y jóvenes tienen derecho a recibir educación integral con el componente de competencias afectivas en los establecimientos educativos públicos y privados que imparten educación formal en los niveles de educación preescolar, básica y media, de acuerdo con las condiciones emocionales y capacidades cognitivas de cada estudiante, tal cual está expresado en la Ley General de Educación en los artículos siguientes: artículo 5º. *Fines de la educación;* artículo 13. *Objetivos comunes;* artículo 14. *Enseñanza obligatoria,* y artículo 15. *Definición de la educación preescolar.*

Artículo 3º. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará la implementación de lo dispuesto en la presente ley durante los seis meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Artículo 4º. El Estado, a través del Ministerio de Educación Nacional o la entidad que haga sus veces monitoreará periódicamente a través de mecanismos de evaluación el componente de Competencias Afectivas, como parte de las evaluaciones integrales de los estudiantes.

Parágrafo 1º. Con miras a dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo, el Ministerio de Educación Nacional incorporará a sus instrumentos para la evaluación periódica de competencias ciudadanas el componente afectivo. Para el diseño del instrumento que permitirá cumplir con lo dispuesto en el presente artículo, el Ministerio de Educación consultará a la comunidad científica con experiencia acreditada en el estudio de la afectividad.

Parágrafo 2º. Para la evaluación periódica de competencias afectivas, se tendrán en cuenta las siguientes acciones:

1. La creación de espacios formales en el currículo para enseñar y reflexionar sobre la afectividad.
2. La creación del componente de desarrollo afectivo en el preescolar.
3. La integración del componente afectivo en los PEI.
4. La promoción de ejercicios de valoración continuada de las competencias afectivas en los colegios como estrategia del MEN.
5. La incorporación del tema de la afectividad a las evaluaciones e intervenciones que se están realizando en competencias ciudadanas.

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

A consideración de los honorables Congresistas,  
*Carlos Julio Bonilla Soto,*  
 Representante a la Cámara.

**COMISIÓN SEXTA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
 SUSTANCIACIÓN**

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

Bogotá, D. C., 31 de mayo de 2011

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate y el texto que se propone para primer debate al Proyecto de ley número 232 de 2011 Cámara, 157 de 2009 Senado, *por la cual se incorpora en la educación el componente de desarrollo de competencias afectivas en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Dicha ponencia fue presentada por el honorable Representante Carlos Julio Bonilla Soto.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 – 129/ del 31 de mayo de 2011, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Secretario General,

*Fernel Enrique Díaz Quintero.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 346 - Martes, 31 de mayo de 2011	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 83 de 2010 Senado, 251 de 2011 Cámara, por la cual se adicionan, el inciso 2º del artículo 1º (objeto) y el inciso 2º del artículo 8º, de la Ley 1259 del 19 de diciembre de 2008, “por medio de la cual se instauró en el territorio nacional la aplicación del Compromiso Ambiental a los Infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros, y se dictan otras disposiciones”.....	1
Informe de ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto definitivo propuesto al Proyecto de ley número 199 de 2011 Cámara, por medio de la cual se reforman los artículos 30, 32, 34 de la Ley 789 de 2002.....	3
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 214 de 2011 Cámara, por medio de la cual se establece la norma que regula el retorno de compatriotas residentes en el exterior y se fijan incentivos migratorios.....	11
Ponencia para primer debate y Texto definitivo que se propone al Proyecto de ley número 232 de 2011 Cámara y 157 de 2009 Senado, por la cual se incorpora en la educación el componente de desarrollo de competencias afectivas en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	16