



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 165

Bogotá, D. C., miércoles, 20 de abril de 2016

EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen lineamientos de la jornada única para la educación preescolar, básica primaria, secundaria y media en los centros e instituciones educativas públicas y privadas de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Para dar cumplimiento a lo ordenado por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, de acuerdo al Oficio número C.S.C.P 3.6-133/2016 del 5 de abril de 2016, donde nos designaron ponentes para segundo debate al Proyecto de ley número 014 de 2015 Cámara, el cual fue modificado en su título, quedando así: *por medio de la cual se establecen lineamientos de la jornada única para la educación preescolar, básica primaria, secundaria y media en los centros e instituciones educativas públicas y privadas de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Nos permitimos presentar las siguientes consideraciones, las cuales dividimos en cinco secciones. La primera (I) abordará los temas de equidad y movilidad social en materia de educación; la segunda (II) se ocupará del papel de Colombia en el contexto internacional en materia de educación; la tercera (III) se enfocará en el tema de desigualdad como afectación derivada de una educación deficiente, la cuarta (IV) Sostenibilidad Fiscal, y la quinta (V) abordará el tema de la infraestructura en la educación. Logrando así que se cumpla lo aprobado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

#### I. La educación como factor de equidad y movilidad social

Para alcanzar una sociedad donde brille la equidad y las oportunidades, la educación debe ser protagonista del cambio social y el gran vehículo para aprovechar el bono demográfico con un país joven, lleno de talento. Un país que alcanza una educación de calidad, de la mano con una cobertura generalizada, está forman-

do sus ciudadanos para hacer de su conocimiento una fuente de riqueza.

Hoy, Colombia presenta grandes desafíos en materia de desarrollo infantil temprano, calidad docente, capacidad de aprendizaje, deserción, bajo ingreso a la educación superior y una desconexión entre la formación académica y las demandas del mercado laboral.

Según estudios especializados sobre la materia de la educación, tanto en cobertura como en la calidad de los aprendizajes, lo que afecta a los sectores socioeconómicamente más desfavorecidos, a las zonas rurales, a ciertas regiones geográficas y a las etnias minoritarias.

De acuerdo con la literatura internacional especializada sobre la materia, se pueden definir los factores de *equidad e igualdad* como catalizadores de los factores necesarios para una adecuada movilidad social basada en educación, mejoramiento de las competencias de la población, tecnificación del talento humano y, por ende, un desarrollo general jalonado por una población con mayor acceso a oportunidades.

En este sentido se puede definir *igualdad* como la distribución de los aprendizajes entre determinados subgrupos de la población según nivel socioeconómico de los estudiantes (NSE), zona geográfica y sector en el que opera la escuela<sup>1</sup>.

Consecuentemente, *equidad* se entiende como la distribución de los aprendizajes también entre alumnos de determinados subgrupos de la población, pero teniendo en cuenta la distribución de los recursos y procesos en las escuelas a las que asisten estos alumnos<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>

<sup>2</sup> Las definiciones de *equidad e igualdad* encuentran su asidero en los estudios adelantados en materia de educación por el BID, los cuales se apoyan en las tesis del Profesor J. Douglas Willms en sus análisis en materia de comparación de las pruebas de rendimiento de los Estados en particular (Ej. SABER), frente a aquellas aplicadas por la OECD (PISA). Véase “*Student Engagement at School: A Sense of Belonging and Participation*”. Willms (2003). [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Ahora bien, la Corte Constitucional colombiana al referirse al derecho a la educación ha señalado:

“[...] *La educación vista como derecho fundamental y como servicio público, ha sido reconocida por la doctrina nacional e internacional como un derecho de contenido prestacional que comprende cuatro dimensiones: a) disponibilidad del servicio, que consiste en la obligación del Estado de proporcionar el número de instituciones educativas suficientes para todos los que soliciten el servicio; b) la accesibilidad, que consiste en la obligación que tiene que el Estado de garantizar que en condiciones de igualdad, todas las personas puedan acceder al sistema educativo, lo cual está correlacionado con la facilidad, desde el punto de vista económico y geográfico para acceder al servicio, y con la eliminación de toda discriminación al respecto; c) adaptabilidad, que consiste en el hecho de que la educación debe adecuarse a las necesidades de los demandantes del servicio, y, que se garantice la continuidad en su prestación, y, d) aceptabilidad, que hace referencia a la calidad de la educación que debe brindarse. [...]*”<sup>3</sup>.

Al encontrarnos en un Estado con profundas inequidades, no es de extrañar que la educación privada supere con creces a la educación pública, siendo esta segunda la de mayor interés para el Estado, al depender la mayor parte de la población de ella como derecho y servicio público, tal y como lo dispone la Carta Política y se ha desarrollado en la jurisprudencia constitucional.

En este sentido, los resultados, al carecer el Estado de la capacidad de ofrecer el mismo nivel de educación, se ven distorsionados al no verse satisfechos los criterios de *equidad e igualdad*.

Las variables socioeconómicas se asocian con los resultados de las pruebas de manera distinta cuando se desagrega esta relación al interior de las escuelas y entre las escuelas.

La elevada segregación de las escuelas profundiza aún más la relación entre las variables socioeconómicas de los estudiantes y el rendimiento de los estudiantes (públicos vs. privados), debido a los efectos composicionales. Los estudiantes más pobres tienden a ser afectados negativamente debido a su condición socioeconómica.

Los estudiantes más ricos, por el contrario, tienden a ser afectados positivamente ya que la composición de una escuela de alumnado rico aumenta la probabilidad de obtener mejores resultados (doble y triple riesgo de los efectos composicionales). Así, el sistema educativo en Colombia experimenta una situación en la que los estudiantes tienen oportunidades de aprendizaje desiguales originadas en las condiciones socioeconómicas con las que llegan al sistema escolar, las cuales a su vez se potencian debido a la alta segregación socioeconómica de las escuelas.

Las conclusiones que arroja la literatura internacional (BID, PISA, OECD, *inter alia*) permiten delimitar gran parte de los problemas en materia de *igualdad y equidad* en acceso y calidad de la educación, como un limitante a la escasa movilidad social derivada de un proceso truncado desde su génesis para la mayoría de la población.

<sup>3</sup> Sentencia T-779 de 2011, Expediente T-3098366, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Ello se manifiesta en que los resultados confirman que en Colombia existen altas desigualdades en los resultados académicos de los estudiantes, lo que está asociado al nivel socioeconómico de sus familias y al tipo de gestión y zona geográfica de las escuelas a las que asisten<sup>4</sup>.

En igual sentido, se presenta una inequitativa distribución de recursos escolares, con clara desventaja para las escuelas que atienden a los alumnos de los quintiles más pobres de la población y las escuelas públicas urbanas y rurales, lo que se asocia a su vez con desiguales probabilidades para que los estudiantes alcancen niveles adecuados en las pruebas de aprendizaje<sup>5</sup>.

La elevada segregación socioeconómica de las escuelas profundiza aún más la relación entre las variables socioeconómicas de los estudiantes y los resultados que obtienen en las pruebas, debido a los efectos composicionales de las escuelas.

Los estudiantes tienen oportunidades de aprendizaje desiguales originadas en las condiciones socioeconómicas con las que llegan al sistema escolar, las cuales a su vez se potencian debido a la alta segregación socioeconómica de las escuelas y a que en su interior las escuelas de los estudiantes con más bajos NSE tienden a estar en desventaja académica<sup>6</sup>.

Como veremos en el siguiente apartado de esta exposición de motivos, los resultados de las pruebas PISA y SABER demuestran que nuestros estudiantes no están adquiriendo las herramientas necesarias que les permitan integrarse de manera productiva a un mundo cada vez más globalizado.

De manera concluyente, vemos cómo existen inequidades importantes que dependen del lugar de nacimiento del individuo, el estrato socioeconómico de su familia y la naturaleza de la institución educativa a la que asiste. Esto es contrario a lo que debe suceder en un país con igualdad de oportunidades. Es necesario mejorar la calidad de la educación para todos los niños y jóvenes para aumentar de manera significativa el logro educativo, reducir las inequidades y promover la movilidad social<sup>7</sup>.

## II. La educación colombiana frente al contexto internacional

En el 2012 ocho países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay) participaron en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés).

Esta prueba evaluó lo que los jóvenes de 15 años saben y pueden hacer en matemática, lectura y ciencia en 65 sistemas educativos. Los resultados desagregados arrojan lo siguiente:

<sup>4</sup> Véase Willms, J. D. 2011. “*Quality, Equality, and Equity in Latin American Schools*”. Presentación en el ICFES, Bogotá, D. C., 21 de septiembre del 2011.

<sup>5</sup> Véase Sarmiento, A. y Becerra, L. 2000. “*La Incidencia del Plantel en el logro educativo del alumno y su relación con el nivel socioeconómico*”, en Coyuntura Social, N° 22, Bogotá D. C., Fedesarrollo.

<sup>6</sup> Wilms, Douglas J. “*Student Engagement: A Leadership Priority*”, Summer 2011 – Interview Series. Volume III, Issue 2. Gobierno de Ontario (Canadá).

<sup>7</sup> Fedesarrollo, Cuaderno No. 49. Edición marzo de 2014. Bogotá, D. C.

- En matemática, lectura y ciencia, los países latinoamericanos se desempeñaron entre los 20 con peores resultados. Para el caso en concreto, Colombia, entre los 65 Estados evaluados ocupó el puesto 62<sup>8</sup>.

- En cuanto a lectura, Colombia ocupó el lugar 57 entre los 65 Estados evaluados<sup>9</sup>.

- En ciencia Colombia, ocupó el puesto 60 entre los 65 Estados evaluados.

- El ranking de matemáticas concluyó que Colombia ocupa el lugar 8 entre los 10 Estados latinoamericanos y del Caribe<sup>10</sup>.

- En Colombia las únicas cuatro ciudades con una muestra representativa (Bogotá, Cali, Manizales y Medellín) se desempeñaron en general mejor que el promedio nacional en matemática y ciencia y peor en lectura<sup>11</sup>.

Las pruebas de la OCDE<sup>12</sup> concluyeron que:

- En matemáticas, lectura y ciencia, los países latinoamericanos se desempeñaron entre los 20 con peores resultados. (Colombia es el puesto 8 de 10).

- En las tres materias, Chile se ubica en la primera posición de la región y Perú en la última.

- El alumno promedio solo alcanza el nivel más bajo de desempeño en las Pruebas PISA.

- Siete países de la región tienen un puntaje promedio en matemáticas debajo del nivel 2 (de 6 niveles de desempeño), que es considerado como el umbral mínimo para contar con las competencias básicas en esta materia.

- Los alumnos que están debajo el nivel 2 no pueden interpretar y reconocer preguntas que requieren más que una inferencia directa. No pueden usar algoritmos básicos, fórmulas o procedimientos para resolver problemas usando números enteros ni interpretar resultados literalmente.

- La única excepción en la región es Chile, que cruza ese umbral por un escaso margen.

- A diferencia de la prueba de matemática, en lectura, Costa Rica superó a México y Uruguay y Colombia superó a Argentina en su desempeño promedio.

- En ciencia, Chile se distinguió del resto de la región.

- A diferencia de la prueba de matemática, en ciencia, Costa Rica superó a México y Uruguay en su desempeño promedio.

- En matemática, el alumno promedio de la región está más de cinco años de escolaridad detrás de su par en el líder del ranking, Shanghái-China.

- Si se lo compara con el alumno promedio de la OCDE en matemáticas, el latinoamericano está más de dos años de escolaridad retrasado.

- Países con ingresos por persona similares se desempeñaron mucho mejor. En matemáticas, Letonia y Lituania con un ingreso por persona similar al de Chile (puesto 51), se ubicaron en las posiciones 28 y 37 en matemática. Vietnam, con ingreso por persona inferior al de Perú (puesto 65), se ubicó en la posición 17.

A manera de colofón, nos permitimos resaltar que para 2009 Colombia había ocupado el puesto 52 de 65 países evaluados, sin embargo tres años después encontramos que los resultados de 2012 nos ubican en una posición más baja de la que nos encontrábamos. Los estudiantes no han adquirido las competencias necesarias para aplicar sus conocimientos y habilidades a la hora de resolver problemas en el área de matemáticas, ciencias y lectura, este resultado es un indicador de que Colombia está empeorando en su calidad educativa.

En bilingüismo los resultados tampoco son buenos, en el índice del nivel de inglés (EF EPI) para el año 2012, Colombia quedó en el *Nivel Muy Bajo*, lo que significa que la habilidad promedio de inglés de los adultos en nuestro país no alcanza los estándares promedios requeridos para el dominio del idioma.

Los análisis efectuados permiten concluir de manera general y uniforme que los países que obtienen buenos resultados en las pruebas internacionales trabajan en cinco aspectos esenciales:

1. Talento Humano de Calidad. Selección rigurosa de docentes y directivos, evaluación periódica y formación inicial y continua.

2. Autonomía. Garantizar autonomía pedagógica y administrativa a las instituciones educativas para que desarrollen proyectos pedagógicos pertinentes y logren una efectiva adecuación curricular a sus realidades y contextos.

3. Seguimiento. Dar continuidad a procesos, prioridades, docentes y estudiantes.

4. Trabajo en Equipo. Participación plural en el desarrollo del "Proyecto Educativo Institucional" (PEI).

5. No discriminación. Los estudiantes, sin importar su condición social, género o lugar de residencia, deben gozar de iguales garantías y herramientas para obtener resultados semejantes.<sup>13</sup>

### III. La desigualdad en materia de educación

#### 1. La desigualdad y su afectación

Como se ilustró en los apartados precedentes en materia de *equidad e igualdad*, así como el papel de Colombia en el contexto internacional en materia de educación, otro elemento fundamental para una revisión legislativa y toma de medidas de coyuntura que permitan la solución de los problemas educativos en la población colombiana a largo y mediano plazo es la *desigualdad*.

En este sentido, es pertinente preguntarse por qué las reformas o análisis únicamente estriban sobre la educación superior, en donde la cobertura (pública y privada) ofrece un gama amplia, aun cuando en materia educativa es muy difícil llegar a proveer profesionales de calidad sin la sistemática preparación que deviene incluso desde el Desarrollo Infantil Temprano (DIT)

<sup>8</sup> OCDE (2013). PISA 2012, Vol. I, Cuadro I.A.

<sup>9</sup> *Ibíd.*

<sup>10</sup> OCDE (2013). PISA 2012, Vol. I, Cuadro I.A y OCDE (2011). PISA 2009, Cuadro 3.1.

<sup>11</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. América Latina en PISA 2012: ¿cómo le fue a la región? / María Soledad Bos, Alejandro J. Ganimian, Emiliana Vegas.

<sup>12</sup> Información tomada de: OECD. (2013). PISA 2012 Results: *What Students Know and Can Do: Student Performance in Mathematics, Reading and Science* (Volume I). www.oecd.org

<sup>13</sup> Véase: De Zubiría Samper, Julián. "Las pruebas PISA: ¿cómo mejorar los resultados?". Razón Pública. Abril de 2014. www.razonpublica.com

presenta brechas importantes en cuanto a acceso, pertinencia, calidad y cobertura.

De otra parte, los niveles de desigualdad en las variables asociadas a la educación básica y media: acceso, permanencia y logro educativo constituyen un fin en sí mismo y una forma de medir las potencialidades de crecimiento de un país. El efecto que tiene la educación sobre los ingresos futuros puede generar situaciones desiguales, algunas de las cuales la sociedad debería compensar. Esta es una manera de empezar a prevenir desigualdades futuras<sup>14</sup>.

Sobre este particular, se encuentra un desempeño superior en los colegios privados sobre los públicos.

Otro de los factores familiares explica un porcentaje importante del rendimiento escolar. Estas características son una constante para varios países y de ahí la importancia de su inclusión en el análisis de la desigualdad, pero sobre todo igualdad de oportunidades. La preocupación de esta corriente de pensamiento ha sido profundizar en el estudio sobre aquellos aspectos que pueden reducir o exacerbar los niveles de desigualdad en las diferentes sociedades, pero, principalmente, en aquellos que diferencian las oportunidades iniciales vividas por los individuos y sobre los cuales debería existir un esfuerzo, ya sea para reducir las o compensarlas, por parte de la sociedad.

Los objetivos de la educación van más allá de incrementos en productividad vía capital humano. De otra parte, aún siendo imposible la redistribución de la educación, si se reorientan las iniciativas que constituyen la base del proceso educativo, es posible que los resultados finales sean más equitativos.

En un reciente estudio el ICFES determinó que:

“[...] *El estudio de la desigualdad de oportunidades exige una discusión sobre los umbrales que separan las variables que pueden considerarse circunstancias enfrentadas por los individuos de aquellas pertenecientes a su dominio o control.* [...]”<sup>15</sup>.

A más de lo relacionado con las pruebas internacionales (PISA-OECD), los hallazgos mediante el uso de la prueba *SABER 11* muestran la correlación sobre el desempeño por área indicando una diferencia sistemática entre colegios públicos y privados. Esto quiere decir que las técnicas de enseñanza, el tamaño de los cursos y todos aquellos insumos que discrecionalmente puede manejar el plantel educativo, están ayudando a tener estudiantes con rendimientos más homogéneos en los colegios privados<sup>16</sup>.

Colombia ha hecho esfuerzos importantes por mejorar el acceso a la educación, al igual que su calidad y su pertinencia. Sin embargo, todavía existen grandes retos, especialmente si se tiene en cuenta que el país ocupa el puesto 98 en el pilar de Educación Primaria y Salud—luego de perder 13 posiciones— y el puesto 60 en el de Educación Superior y Formación para el Trabajo, entre 148 países, según el más reciente *Reporte*

*Global de Competitividad 2013-2014* del Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés).

La situación es aún más preocupante si se mira el *Anuario de Competitividad Mundial* del *Institute for Management Development* (IMD), en el que entre 60 países, el país ocupa el puesto 58 en el pilar de educación.<sup>17</sup>

La desigualdad en un país mejora en la medida en que se reparten más las oportunidades. Para ello, se deben garantizar, entre otras, el aumento de las capacidades de las personas por la vía de la educación y la capacitación con calidad y el aumento de las oportunidades por vía del empleo, generando inversión en la economía real.

Las desigualdades educativas son producidas por un conjunto de factores externos a los sistemas educativos. Tales desigualdades se derivan de las que ya existen entre los distintos estratos sociales, o de la sociedad donde los sistemas educativos están inmersos.

Un análisis empírico que vincula la educación con la desigualdad y el crecimiento en América Latina, asocia el alto grado de desnivel del ingreso en la región con la creciente brecha educativa generada por los conocidos índices de fracaso y de deserción escolar así como por la escasa escolaridad de la fuerza de trabajo<sup>18</sup>.

Las desigualdades se vinculan con factores tales como:

- Calidad. La educación que se ofrece a los estratos sociales de menores recursos está pauperizada, no es administrada de acuerdo con los intereses de esos sectores y, por ende, refuerza las desigualdades sociales preexistentes.

- Pertinencia curricular (PEI). Los currículos, habiendo sido diseñados de acuerdo con las características culturales y las necesidades sociales de los países dominantes, no son relevantes para los sectores sociales de los países dependientes, cuyas distintas culturas no son consideradas.

- Docentes. Los sectores sociales menos favorecidos reciben una educación por medio de procedimientos y a través de docentes que fueron preparados para responder a los requerimientos de otros sectores, también integrantes de las sociedades de las que aquellos forman parte<sup>19</sup>.

## 2. La nutrición como factor determinante para obtener estudiantes de calidad

Es determinante para el adecuado desempeño que tendrán a lo largo de su vida académica y, siendo este un factor determinante para acceder a una educación superior de calidad y la obtención de mejores trabajos, mejor remunerados y cada vez más demandantes y especializados, la nutrición (o mal nutrición) es en esencia uno de los factores que más afectan el desempeño estudiantil, convirtiéndose en un factor de desequilibrio y *desigualdad*.

<sup>14</sup> ICFES. Estudios, Saber Investigar. *Análisis de la evolución de la igualdad de oportunidades en educación media, en una perspectiva internacional. El caso de Colombia*. Noviembre de 2012. Bogotá, D. C. ISBN 978-958-11-0595-3.

<sup>15</sup> *Ibid.* Pg. 27.

<sup>16</sup> *Ibid.* Pg. 30.

<sup>17</sup> Véase: Informe nacional de competitividad 2013-2014. Consejo Privado de Competitividad. Bogotá, D. C. Octubre de 2013. ISSN 2016-1430.

<sup>18</sup> Londoño, Juan Luis. “Educación, desigualdad y crecimiento en América Latina: una nota empírica”. En: PNUD, 1998. Educación. La agenda del Siglo XXI. Hacia un desarrollo humano. Talleres del Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá, 1998.

<sup>19</sup> *Ibid.*



La nutrición de calidad debe provenir del adecuado balance que debe existir entre los medios de producción, acceso y obtención y, en aquellas situaciones de vulnerabilidad en donde no puedan ser provistos por la familia, el Estado deberá garantizarlos como se explicará a continuación.

Una adecuada nutrición permite tener un niño sano, en correcta formación y desarrollo y con unas competencias y capacidades que le garanticen igualdad de acceso a oportunidades.

La nutrición se fundamenta en alimentos de calidad, un adecuado balance nutricional y una dieta pertinente para que los menores se desarrollen adecuadamente y, consecuentemente, cuenten con todas las herramientas biológicas necesarias para que el aprendizaje sea adecuado, el cerebro tenga desarrollo y por ende las habilidades, talentos, procesos cognitivos y aprendizaje no se vea limitado por deficiencias nutricionales, vitamínicas, enfermedades asociadas a la mala nutrición y/o a la deficiencia crónica catalizada por una inadecuada o mala nutrición.

La adecuada nutrición es un transversal al proceso de formación y educación y por ende guarda estrecha relación con los Derechos a la Educación, Derecho a la Salud y Derecho a la Alimentación.

En este sentido, la Constitución Política establece el derecho a la alimentación equilibrada como un derecho fundamental de los niños (artículo 44), incluso garantizando este derecho al que está por nacer y la protección de la mujer en embarazo (artículo 43) y, en cuanto a protección especial a la producción alimentaria y mecanismos para lograrlo, estos se cristalizan en los artículos 64, 65, 66, 78, y 81 de la Carta Política.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en el año 2010, alrededor de 925 millones de personas estaban “subnutridas”, es decir aproximadamente el 16% de la población de los países en desarrollo, dos mil millones de personas carecen de vitaminas y minerales esenciales en sus alimentos, seis millones de niños mueren todos los años de malnutrición o enfermedades conexas, es decir, de factores que se pueden prevenir. La gran mayoría de quienes padecen hambre y malnutrición son mujeres y niñas que viven en zonas rurales con escaso acceso a la tierra y a los recursos productivos<sup>20</sup>.

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los derechos colectivos (incluido el de la adecuada alimentación) en la Sentencia C-1489 de 2000, en donde señaló la importancia de la obligación del Estado colombiano para adoptar medidas de carácter legislativo como apropiadas para garantizar el pleno ejercicio de los Derechos Económicos Sociales y Culturales:

“[...] *Las medidas legislativas pueden resultar en muchos casos no solo apropiadas sino, incluso, indispensables, a efectos de alcanzar la plena satisfacción del derecho a la alimentación. La ley, ciertamente, tiene una importancia innegable en el desarrollo de estos derechos, pues no se ve como pueda dejarse de acudir a ella para derogar normas jurídicas que resultan manifiestamente contrarias a las obligaciones contraídas en virtud del Pacto Internacional de Derechos*

*Económicos, Sociales y Culturales y para organizar los servicios públicos, asumir las prestaciones a cargo del Estado, determinar las partidas presupuestales necesarias para el efecto y en fin, diseñar un plan ordenado que establezca prioridades y recursos. [...]*”.

Siendo la adecuada alimentación un factor determinante para el adecuado desarrollo educativo, este también tiene réditos en cuanto a la prevención y adecuada salud tal y como lo demuestran estudios internacionales que determinaron que las intervenciones básicas, como asegurar que los estudiantes tengan una visión y audición adecuadas, con las vacunas al día y estén desparasitados, obtienen mejor rendimiento académico<sup>21</sup>.

Por ello, este proyecto de ley considera impostergable que en los colegios públicos y para todos los estudiantes, haya alimentación gratuita y completa con un adecuado acompañamiento nutricional y desarrollo de buenos hábitos para una vida saludable como un factor determinante para la mitigación de la *desigualdad* en materia de educación.

### 3. La educación rural vs. la educación urbana

Según el Ministerio de Educación Nacional (MEN), en el sector rural colombiano el aislamiento y el uso del trabajo infantil para la generación del ingreso familiar, así como el bajo nivel de escolaridad de los padres, tienen un impacto negativo en el acceso de los niños a la escuela.

Las tasas de deserción y repitencia son más altas en las zonas rurales que en las urbanas, así como el número de niños que nunca ha sido atendido por el sector educativo.

Sumado a estas dificultades está la debilidad en la capacidad institucional de los municipios. Si bien el proceso de descentralización que se puso en marcha en el país les transfirió a los municipios e instituciones educativas la responsabilidad de preparar los planes educativos, en la mayoría de los casos se carece de la capacidad para asumir esta misión.<sup>22</sup>

De acuerdo con las pruebas PISA de la OCDE (2012), en Colombia las ciudades con una muestra representativa (Bogotá, Cali, Manizales y Medellín) se desempeñaron en general mejor que el promedio nacional en matemática y ciencia y peor en lectura.

Como se abordó en el primer acápite de esta exposición de motivos (Equidad y movilidad social), la educación es considerada como uno de los elementos fundamentales del desarrollo económico de un país y la formación intrínseca de los individuos para lograr una mejor calidad de vida, con lo cual se hace indiscutible que un país reconozca la importancia de procurar este derecho a sus ciudadanos con altos estándares de calidad y de una manera equitativa, que le permita a la población gozar de las mismas posibilidades de movilidad social, sin distinción ni discriminación alguna.

La literatura internacional y las realidades sociales, económicas y laborales de nuestro país determinan que una persona que no termina sus estudios secundarios está prácticamente condenada a la pobreza, ya que el

<sup>20</sup> Véase: “*El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2010 – 2011*”. FAO. Roma 2011. ISBN 978-92-5-306768 – 8.

<sup>21</sup> *Op. cit.* 23. Pág. 56 “*Todas estas son intervenciones costo eficientes y que deben estar a cargo de las secretarías de salud y en los entes territoriales*”.

<sup>22</sup> Véase: “*Al Tablero. El periódico de un país que educa y se educa*”. Ministerio de Educación Nacional. Edición N° 2. Marzo de 2001. Bogotá, D. C.

sector productivo exige niveles educativos, incluso de secundaria aún para empleos no cualificados, incentivándose así la informalidad y otras externalidades como el no aportar al Sistema General de Seguridad Social, la falta de acceso al sistema financiero, la eventual carencia de vivienda propia o adecuada, entre otras, y por lo tanto, ven desmejorada su calidad de vida (condición de pobreza).

La movilidad educacional que ha tenido el país es sus diversas regiones muestra que las personas, tanto en el campo como en la ciudad, han tenido una fuerte e importante movilidad intergeneracional que se refleja en un alza de los niveles promedio de los años de educación y de las tasas de matrícula. Aunque la zona rural está creciendo y desarrollándose más rápido que la zona urbana gracias a la implementación de los programas de acción sobre la oferta educativa en el campo, aún hay mucho por hacer en la consecución de un escenario de convergencia entre ambos sectores a largo plazo y de reducción de la brecha educativa<sup>23</sup>.

Vale la pena resaltar también que en el caso colombiano un gran número de estudiantes es educado a través de modelos no tradicionales. El estudio adelantado por Fedesarrollo muestra que para el 2012 cerca del 20% de los estudiantes a nivel nacional recibían una educación no tradicional. Si se analizan estas cifras de acuerdo a la zona en la que reside el estudiante, es posible observar que en el sector rural cerca del 50% de los alumnos recibe educación no tradicional<sup>24</sup>.

La pertinencia curricular también genera las graves distorsiones existentes entre la educación urbana y rural, a más de los resultados en las pruebas nacionales (Ej.: SABER) y las mediciones internacionales (Ej.: PISA), los factores de deserción de la escuela rural vienen muchas veces potenciados por la impertinencia aducida por el educando, al impartirse un conocimiento básico y generalizado (de medias jornadas) en donde el contenido curricular no se ajusta a las realidades, intereses y aspiraciones del estudiante rural; lo que, aunado a la necesidad de producir ingresos rápidamente y/o coadyuvar con las labores del campo, desestimula el proceso de formación educativa y arroja no solo altas tasas de deserción sino la interrupción de la formación en educación superior.

Para ello, el Estado debe responder otorgando no solo cobertura, educación de calidad y herramientas de desarrollo, sino pertinencia educativa, es por esto que se debe sacar ventaja al hecho de que Colombia es un país de regiones<sup>25</sup> y tiene en el sector agrícola, su campo y su gente, un recurso humano susceptible de aprovecharse, educarse y convertirse en un engranaje productivo de la sociedad con educación de calidad y con verdaderas oportunidades de movilidad social a través del empleo, la innovación y la independencia,

<sup>23</sup> Herrera Torres, L.; Buitrago Bonilla, R. E. “*El proyecto educativo institucional en el contexto del sector rural colombiano*”. Publicaciones Universidad de Granada. Melilla, 2010.

<sup>24</sup> *Op. cit.* 23. Pág. 37.

<sup>25</sup> Es necesario también que tanto el sector privado y de la academia como el sector público desarrollen *clusters* productivos capaces de capitalizar las ventajas comparativas y el potencial exportador de cada región. Esos *clusters* de negocios especializados, permitirán crear puestos de trabajo focalizados, desde y para las regiones del país, mitigando la grave deserción escolar que por falta de oportunidades reales afecta el sector rural.

en labores que, como la agroindustria, la especialidad de productos y/o la formación orientada a verdaderas oportunidades productivas, debe guardar estrecha relación con el PEI invitando al estudiante a mantenerse en la escuela.

#### 4. La deserción escolar y sus efectos

Según el MEN la deserción escolar puede entenderse como el abandono del sistema escolar por parte de los estudiantes, provocado por la combinación de factores que se generan tanto al interior del sistema como en contextos de tipo social, familiar, individual y del entorno. La tasa de deserción intraanual solo tiene en cuenta a los alumnos que abandonan la escuela durante el año escolar, esta se complementa con la tasa de deserción interanual que calcula aquellos que desertan al terminar el año escolar<sup>26</sup>.

Lograr la permanencia de los niños dentro del sistema educativo es una de las necesidades básicas en materia de educación. Sin embargo, este propósito está amenazado por dos problemas: la repitencia y la deserción escolar.

Diversos factores contribuyen a que se presenten altos índices en la medición de estas dos variables. Entre los más importantes se encuentran la atomización en la oferta (instituciones que no ofrecen el ciclo completo), que obliga a los niños a cambiar de institución al término de cada ciclo escolar y a tener que adaptarse a modelos educativos diferentes, lo que dificulta su tránsito a lo largo del sistema; las dificultades socioeconómicas; la falta de motivación de los niños para permanecer en las instituciones al no encontrar intereses afines entre lo que reciben y lo que esperan en cuanto a contenidos y a su propio contexto, y las restricciones en la disponibilidad de cupos disponibles.

Para el 2014 el MEN señaló que la tasa de deserción se ha reducido de manera progresiva en los últimos dos años, pasando de 4,89% en el 2010, a 4,53% en el 2011. La meta del Ministerio para 2014 es que la tasa de deserción estudiantil en educación preescolar, básica y media se reduzca al 3,8%<sup>27</sup>.

La deserción escolar muchas veces viene asociada a la falta de continuidad en las jornadas (media jornada), necesidad de coadyuvar con el ingreso familiar por coyunturas económicas, cooptación de los menores en actividades informales, delincuenciales y/o de embarazo adolescente, todas situaciones que, con un adecuado binomio familia-Estado, deben paliarse para no condenar a los jóvenes a la informalidad, la pobreza, la falta de oportunidades, la imposibilidad de movilidad social y otras dificultades como las trabas para reingresar al sistema o continuar la formación técnica o superior.

#### IV. Sostenibilidad fiscal

La sostenibilidad fiscal se deriva de la asignación de recursos para la ejecución de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo, donde se establece que el artículo 85 de la Ley 115 de 1994, quedará así:

“*Artículo 85. Jornadas en los establecimientos educativos. El servicio público educativo se prestará en las instituciones educativas en jornada única,*

<sup>26</sup> <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-82745.html>

<sup>27</sup> <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-articulo-315312.html>

la cual se define para todos los efectos, como la jornada escolar en la cual los estudiantes desarrollan actividades que forman parte del plan de estudios del establecimiento educativo y el receso durante al menos siete (7) horas al día. Tratándose de preescolar el tiempo dedicado al plan de estudios será al menos de seis (6) horas.

Las Secretarías de Educación implementarán los mecanismos para asegurar que los establecimientos educativos entreguen, dentro de sus informes periódicos de evaluación, la relación del total de horas efectivas desarrolladas en cada una de las áreas obligatorias y fundamentales, establecidas por la Ley General de Educación.

Excepcionalmente, cuando las limitaciones del servicio educativo impidan el desarrollo de la jornada única, podrán ofrecerse dos jornadas escolares, una diurna y otra nocturna, bajo la responsabilidad de una misma administración. La jornada escolar nocturna se destinará, preferentemente, a la educación de adultos de que trata el Título III de la presente ley”.

El presente artículo que fue presentado como uno de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo por el Gobierno nacional y aprobado por el Congreso de la República, supone la previsión fiscal para el desarrollo de la iniciativa de jornada única de acuerdo a lo establecido por el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia sobre sostenibilidad fiscal.

En Sentencia C-753-13 de la Corte Constitucional se establece como elemento de interpretación que la aplicación del criterio de sostenibilidad fiscal deberá hacerse conforme al principio de *progresividad*, conforme se prevé en el actual proyecto de ley y la naturaleza indivisible e interdependiente de derechos, como el derecho fundamental a la educación.

Con base en el concepto allegado por el Ministerio de Educación, se solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la certificación de las diferentes partidas que garantizaran la jornada única establecida en el Plan Nacional de Desarrollo; mediante correo electrónico, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó prórroga para adjuntar las partidas correspondientes a la sostenibilidad de la jornada única; y que a la fecha de esta radicación, no ha sido allegada.

Para la preparación de la ponencia para segundo del presente proyecto de ley, se tuvo en cuenta que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante Radicado número 1-2016-022786 responde al derecho de petición solicitado por los honorables Representantes de la Comisión Sexta de Cámara, como se había señalado anteriormente y en el cual manifiesta: “La implementación de la jornada única en los establecimientos educativos contiene gastos de funcionamiento y de inversión los cuales tienen diferentes fuentes de financiación entre las cuales se señalan: Sistema General de Participaciones, aportes de la Nación, Ley 21 de 1982, recursos propios de las entidades territoriales y Sistema General de Regalías”. Y por lo tanto le corresponde al Ministerio de Educación Nacional conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación y las Entidades Territoriales distribuir las para dar cumplimiento a las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Con lo anterior se puede concluir que efectivamente si existen partidas para implementar la jornada única escolar en Colombia, y es tarea del Ministerio de Educación Nacional reglamentar la implementación de la jornada única en concordancia con los lineamientos señalados por el presente proyecto de ley.

## V. La infraestructura escolar

### A. Instituciones

En la última década, Colombia ha hecho esfuerzos importantes en construcción y mejoramiento de infraestructura: entre el 2003 y el 2010 se hizo una inversión cercana a los 1,2 billones de pesos para la construcción de aulas en preescolar, básica y media, beneficiando alrededor de 524 mil estudiantes.

Estas inversiones se han hecho principalmente con recursos proveniente de la Ley 21 de 1982 y de recursos del Presupuesto General de la Nación. Adicionalmente, entre el 2011 y 2012 se invirtieron 170.000 millones para el mejoramiento de 1.329 sedes bajo el programa Todos a Aprender<sup>28</sup>.

Sin embargo, de acuerdo con los estudios para propuestas de política pública<sup>29</sup> sobre la materia, el país aun enfrenta tres retos importantes en este aspecto, por lo que se deberá:

1. Aumentar la disponibilidad de instituciones educativas en zonas donde el número de cupos actuales es inferior a la demanda esperada. Esto ocurre mayoritariamente en zonas rurales, en donde la fusión de sedes no ha permitido ofrecer cupos a distancias razonables para los estudiantes de básica y media. En zonas urbanas, también deberá tenerse en cuenta que para aumentar los niveles de cobertura en secundaria y media se requiere un mayor espacio físico que permita a los desertores reincorporarse al sistema escolar.

2. Lograr el mejoramiento de la oferta existente en términos de condiciones mínimas de calidad (baterías sanitarias, condiciones de techos y paredes, etc.).

3. Prever que para la ampliación de la jornada (de media a única de 8 horas), habrá un requerimiento importante en construcción de nuevos colegios<sup>30</sup>.

En la actualidad, una de las restricciones más grandes que enfrenta el país para la implementación de la jornada de 7 horas diarias es la infraestructura escolar. De acuerdo a cálculos de Bonilla (2011), la inversión necesaria para los dos millones de alumnos matriculados en la jornada de la tarde en el sector oficiales de cerca de 7,4 billones de pesos en total<sup>31</sup>.

La necesidad de recurrir a cifras externas responde a la imposibilidad de cuantificar el déficit actual en infraestructura, ya que es necesario cambiar el sistema de información y seguimiento, toda vez que en la actualidad el reporte a este sistema corresponde a las secretarías de educación las que, a su vez, son responsables de la ejecución de recursos. Esta doble condición genera que los entes territoriales no efectúen los reportes de

<sup>28</sup> Véase: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-311864\\_archivo\\_pdf\\_parte3\\_julio2013.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-311864_archivo_pdf_parte3_julio2013.pdf)

<sup>29</sup> Op. Cit. 10 Pág. 28.

<sup>30</sup> *Ibid.* Pág. 29.

<sup>31</sup> Bonilla, L. “Doble jornada escolar y calidad de la educación en Colombia”. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional N° 143. Bogotá, D. C., 2011.

manera adecuada en cuanto a necesidades, deficiencias presupuestales o necesidades de reasignación presupuestal<sup>32</sup>.

Para garantizar el adecuado acceso a la infraestructura necesaria para brindar —no solo una educación de calidad sino garantizar la cobertura—, este proyecto de ley abre paso, también, a un esquema de concesión que buscaría que actores privados construyan los colegios y firmen contratos de arrendamiento en los que, además de proveer la construcción del colegio, se comprometan con su mantenimiento durante períodos definidos de tiempo. Para ello, se debe diseñar un esquema de concesiones que otorgue la administración y mantenimiento de la infraestructura al concesionario.

Esto resolvería el esquema de financiación al no tener el Estado que disponer del 100% de los recursos para la construcción de los colegios, minimizando así la necesidad de recurrir al uso de la deuda pública y/o al endeudamiento a corto plazo. En igual sentido la gestión, administración y el mantenimiento de los colegios, al ser responsabilidad de los privados, les traslada a estos el riesgo jurídico y les obliga a cumplir con los estándares contractuales y de calidad requeridos, buscando proteger su inversión por vía de la concesión<sup>33</sup>.

#### B. Docentes

En Colombia hay 314 mil docentes que enseñan en los colegios oficiales. De acuerdo con los datos del MEN el 29,11% de los docentes en el escalafón creado por el Decreto número 2277 del 14 de septiembre de 1979 y 26,32% en el escalafón definido por el Decreto número 1278 del 19 de junio de 2002 son técnicos, normalistas o bachilleres<sup>34</sup>.

Aquellas personas que siguen la formación docente cuentan con 80 instituciones de educación superior que ofrecen 376 programas de formación. La ausencia de un programa homogéneo y el número elevado de programas dificulta controles de calidad y monitoreo lo

que se ve reflejado en la baja y heterogénea calidad de los programas.

Esto conlleva a que sin docentes de alta calidad, cualquier inversión en otros insumos como infraestructura, materiales o tecnología no tendrá el impacto esperado en el desempeño de los estudiantes. Como lo demuestra la evidencia internacional y nacional, toda vez que los docentes son el insumo escolar más importante en el proceso de formación de un estudiante.

En la actualidad, el proceso de selección de los docentes para ingresar a la carrera docente es competitivo y cuenta con un procedimiento claro y consistente, ya que las plazas disponibles se asignan por concurso de méritos. Sin embargo, dicho proceso está generando importantes inequidades en la distribución de docentes al ubicar los maestros con menor preparación académica y menor experiencia en los lugares más pobres, más rurales y con mayores niveles de violencia<sup>35</sup>.

En relación con la calidad docente es preciso recordar que:

*“[...] es indispensable que el país entienda que la mejora de su calidad es indispensable por dos razones: la primera, porque los docentes, por sí mismos, tienen un impacto muy importante en la calidad de la educación y la segunda, porque sin una mejora de la calidad docente las otras inversiones que se hagan (infraestructura, materiales, mejoras en la organización de los colegios etc.) van a tener un rentabilidad baja. [...]”<sup>36</sup>.*

Ambos regímenes, tanto el del Decreto número 2277 de 1979 como el del Decreto número 1278 de 2002 presentan grandes diferencias en cuanto al ingreso a la carrera, ascensos, retiros, remuneración y evaluación del desempeño; siendo el segundo régimen mucho más cercano al diseño que tienen países que alcanzan altos niveles en calidad educativa. De hecho, al comparar a Colombia con las experiencias internacionales exitosas se encuentra que el Estatuto introducido por el Decreto número 1278 de 2002 brinda un esquema de retención y promoción similar, o incluso superior, que el que tienen los docentes en otros países.

Por ejemplo es pertinente notar que los docentes en Colombia gozan de autonomía en su labor, la promoción se basa en criterios diferentes a la experiencia y títulos educativos, y el maestro goza de una importante estabilidad laboral. El Decreto número 1278 ha tenido efectos positivos en el nivel educativo de los docentes más jóvenes, y más importante aún, ha mostrado tener impacto en reducción de deserción y aumento en pruebas Saber de 9° grado.

No obstante lo anterior, para fortalecer la correcta y oportuna implementación del Estatuto Docente contenido en el Decreto-ley 1278 es necesario desarrollar lo relacionado con la evaluación de los docentes como herramienta para la mejora continua del talento humano.

Frente al proceso de evaluación docente podemos anotar lo siguiente:

*“[...] En este sentido se puede concluir que el proceso actual de evaluación es bastante discrecional en*

<sup>32</sup> A partir del 2006 se creó el Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa (SICIED) con el fin de recopilar un inventario de la infraestructura escolar a través de un software especializado el cual no se encuentra en funcionamiento.

<sup>33</sup> Si bien los colegios en concesión ya son una realidad en ciudades como Bogotá, su impacto es reducido y se encuentran sometidos a políticas locales, por lo que el alcance de la ley permitiría ampliar este mecanismo como una posibilidad real de construir infraestructura para garantizar un derecho constitucional como lo es el derecho a la educación. Adicionalmente, existen otras posibilidades para financiar el déficit en materia de planteles a través de mecanismos como lo son las Alianzas Público Privadas (APP), recientemente introducidas la ordenamiento jurídico colombiano por la Ley 1508 de 2012. En esencia las APP *“[...] son iniciativas de colaboración voluntaria entre diversos actores del sector público y del sector privado. Aunque pueden ser de diversos tipos, dichas asociaciones por lo general se establecen como estructuras de cooperación en las que se comparten responsabilidades, así como también conocimientos técnicos, experiencia y recursos. [...]”*. Comisión de Cooperación Técnica. Organización internacional del Trabajo (OIT) Reunión 301. GB.301/TC/1. Ginebra, marzo de 2008.

<sup>34</sup> Dos terceras partes de la planta docente se rigen bajo el Decreto número 2277 de 1979 y el tercio restante se rige por el Decreto número 1278 de 2002.

<sup>35</sup> Véase el Título III, numeral 4 de la presente exposición de motivos.

<sup>36</sup> *Op. Cit.* 10 Pág. 37.



cuanto al tipo de evidencia presentada por parte del docente, se basa únicamente en la opinión del rector; los formatos de evaluación son demasiado generales y no permiten detectar fortalezas o debilidades de los docentes, así como tampoco prevé la retroalimentación ni apoyo adicional al docente y no hay observación en clase como parte del sistema de la evaluación. [...]”<sup>37</sup>.

El proceso de excelencia académica supone un proceso riguroso de evaluación docente que debe estar acompañado de formación permanente a través de nuevas tecnologías y programas presenciales, con el fin de articular la evaluación como un instrumento de identificación de debilidades y lecciones que deben ser atendidas constantemente.

Para tener una educación de calidad basada en atraer a los mejores estudiantes a la carrera docente y, de acuerdo con lo anotado en relación con la coexistencia de los dos Estatutos Docentes, es pertinente implementar un aumento salarial de los docentes. Con esto, se busca que el salario de ingreso de un profesional de la educación se asemeje al de otras profesiones, agregándole el incentivo a los docentes de percibir bonificaciones o primas sustentadas en su desempeño<sup>38</sup>.

Finalmente, cabe aclarar que para la preparación de la ponencia para primer debate del articulado del presente proyecto de ley, se recibieron conceptos por parte del Ministerio de Educación Nacional, ICBF, Secretaría de Educación de Bogotá, y mesas de trabajo en Bogotá, Manizales y Pereira.

Lo anterior para analizar cuál ha sido el avance de la jornada única escolar en los departamentos del país en los cuales se ha venido implementando, y de esta manera consolidar un articulado acorde a la realidad del país frente a la implementación de la jornada única escolar.

Posteriormente, para la preparación de la ponencia para segundo debate del articulado del presente proyecto de ley, es importante señalar que el día 30 de marzo de 2016, el Ministerio de Educación Nacional mediante el Decreto número 501 de 2016 adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación para reglamentar la Jornada Única Escolar en los establecimientos educativos oficiales y el Programa para la Implementación de la Jornada Única y el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica y Media, conforme a lo dispuesto en los artículos 57 y 60 de la Ley 1753 de 2015.

Con fundamento en ello cabe aclarar que el presente proyecto de ley brinda lineamientos para que el Ministerio de Educación Nacional regule la Jornada Única Escolar, y por lo tanto vaya en concordancia con lo establecido a continuación. Resaltando además que den-

<sup>37</sup> *Ibid.* Pág. 38.

<sup>38</sup> “[...] Los salarios mensuales que devengan los docentes del sector oficial no son competitivos al compararlos con lo que devengan profesionales en ocupaciones como la medicina, ingeniería, ciencia exactas o ciencias sociales en ningún punto de la vida laboral. Específicamente, se encuentra que el salario básico mensual de los docentes públicos, después de controlar por sus características socioeconómicas, es 18% menor que el que devengan profesionales en las áreas arriba mencionadas, las mejor remuneradas. Adicionalmente, la varianza en el salario básico de los docentes es mucho menor que la varianza encontrada para los otros profesionales. [...]” *Ibid.* Pág. 26.

tro del Decreto número 501 de 2016, el Ministerio de Educación Nacional señala, *estímulos para la calidad institucional y de este modo medir los resultados alcanzados en el sector educativo, la calidad del servicio y la gestión de las entidades territoriales certificadas*, aspecto del cual también deberá sujetarse a lo establecido por los lineamientos señalados en el presente proyecto de ley.

Por lo anteriormente expuesto,

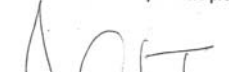




### Proposición

Solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes darle segundo debate al texto propuesto con su pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 014 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos de la jornada única para la educación preescolar, básica primaria, secundaria y media en los centros e instituciones educativas públicas y privadas de Colombia y se dictan otras disposiciones.

### FIRMAS PONENTES COMISIÓN SEXTA

 Diego Patiño Amariles Representante Comisión Sexta	 Hector Javier Osorio Botello Representante Comisión Sexta
 Iván Darío Agudelo Zapata Representante Comisión Sexta	 Wilmer Ramírez Carrillo Medoza Representante Comisión Sexta
 Jairo Enrique Castiblanco Parra Representante Comisión Sexta	 Edgar Alexander Cipriano Moreno Representante Comisión Sexta
 Alfredo Ape Cuello Baute Representante Comisión Sexta	 Carlos Alberto Cuero Valencia Representante Comisión Sexta
 Fridy Antonib Anaya Representante Comisión Sexta	 Atilano Alonso Giraldo Arboleda Representante Comisión Sexta
 Hugo Hernán González Medina Representante Comisión Sexta	 Carlos Eduardo Guayara Villalón Representante Comisión Sexta

### Continuación firmas ponentes proposición proyecto de ley 014/2015C

 Inés Cecilia López Flórez Representante Comisión Sexta	 Jaime Felipe Lozada Polanco Representante Comisión Sexta
 Cirio Antonio Rodríguez Pinzón Representante Comisión Sexta	 Jorge Eliécer Tamayo M. Representante Comisión Sexta
 Martha Patricia Villalba Hódwalker Representante Comisión Sexta	 Victor Correa Vélez Representante Comisión Sexta

**PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2015 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2015 CÁMARA	TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2015 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2015 CÁMARA
<i>por medio del cual se establecen lineamientos de la jornada única para la educación preescolar, básica primaria, secundaria y media en los Centros e Instituciones Educativas Públicas y Privadas de Colombia y se dictan otras disposiciones.</i>	IGUAL	4. Aumentar la permanencia y disminuir la deserción en las aulas educativas. 5. Reducir la segregación y la discriminación y hacer del ser humano el centro de las preocupaciones del desarrollo. 6. Fortalecer el desempeño, las competencias y los resultados de los estudiantes en las áreas de matemáticas, ciencias sociales, naturales y lenguaje en pruebas estandarizadas. 7. Lograr obtener centros e instituciones educativas bilingües. 8. Promover la realización de otras actividades de tipo deportivo, artístico y cultural que potencian el desarrollo integral de las y los estudiantes. 9. Formación en valores, ética y responsabilidad. 10. La capacitación, aumento, financiación y formación de docentes en el país. 11. La revisión del programa de alimentación escolar para satisfacer los requerimientos de la jornada única. 12. El uso de tecnologías de información y comunicaciones. 13. Lograr infraestructura y entornos educativos apropiados. 14. Desarrollar la formación técnica y de emprendimiento, para lograr una doble titulación. 15. Ajustar los proyectos educativos institucionales de los centros e instituciones educativas, los cuales deberán ser pertinentes con la vocación de las entidades territoriales. 16. Fortalecer los hilos conectores entre la educación de los y las estudiantes con el Estado y las familias. 17. Desarrollar programas de ciencia, tecnología e innovación en coordinación con las instituciones de educación superior públicas y privadas.	
Artículo 1°. <b>Jornada única.</b> La jornada única es una estrategia pedagógica organizacional, que pretende la optimización de los espacios y tiempos escolares, con el propósito de mejorar y generar mayores aprendizajes que atiendan la calidad en la educación, bienestar de la comunidad educativa y la formación integral del estudiante. Sus fines responderán a un enfoque integral, diferencial y progresivo que garantice los derechos de los niños, niñas y adolescentes; a un progresivo desarrollo de competencias individuales y colectivas que conduzcan a promocionar ciudadanos autónomos, hábiles, emprendedores y transformadores.	IGUAL		
Artículo 2°. <b>Objeto de la ley.</b> La presente ley tiene por objeto señalar los lineamientos de la jornada única, así como las características, componentes y requisitos de los planes de implementación gradual en el servicio educativo.	IGUAL		
Artículo 3°. <b>Ámbito de aplicación.</b> Aplica para los centros y establecimientos educativos públicos y privados, que presten el servicio educativo en Jornada Única Escolar, en las condiciones que establezcan los planes de implementación elaborados por las entidades territoriales, de acuerdo con los parámetros que defina el Ministerio de Educación Nacional para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.	IGUAL		
Artículo 4°. <b>Objetivos específicos de la jornada única escolar.</b> 1. Aumentar el tiempo dedicado a las actividades pedagógicas e introducir nuevos enfoques pedagógicos al interior de los centros y establecimientos educativos, para fortalecer las competencias básicas, ciudadanas, culturales, artísticas, comunicativas, lingüísticas, sociolingüísticas, la autonomía e iniciativa personal y en general la formación integral de los y las estudiantes en el conocimiento e interacción con el mundo. 2. Mejorar los índices de calidad educativa en los centros y establecimientos educativos en preescolar, básica primaria, secundaria y media. 3. Reducir los factores de riesgo y vulnerabilidad a los cuales se encuentran expuestos los y las estudiantes en su tiempo libre.	IGUAL	Artículo 5°. <b>Entidades responsables.</b> La Nación, los Departamentos, los Distritos, Municipios, Instituciones de Educación Superior (IES), los rectores de los centros e instituciones educativas.  Artículo 6°. <b>Pilares de la jornada única.</b> 1. <b>Mayor cubrimiento de las necesidades alimentarias y nutricionales:</b> Para garantizar un adecuado desarrollo de los estudiantes, el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Educación, con las entidades responsables de la política de alimentación escolar, proveerán dos (2) comidas en la jornada única (desayuno y almuerzo). La pertinencia, valor nutricional, adecuada preparación y provisión será garantizada por el Estado a través del Ministerio de Educación	IGUAL  Artículo 6°. <b>Pilares de la jornada única.</b> 1. <b>Mayor cubrimiento de las necesidades alimentarias y nutricionales:</b> Para garantizar un adecuado desarrollo de los estudiantes, el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con las demás entidades vinculadas a la política de alimentación escolar, proveerán las raciones de comida necesarias para cumplir con la implementación de la Jornada Única, teniendo en cuenta los criterios establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2015 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2015 CÁMARA	TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2015 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2015 CÁMARA
<p>Nacional, el Ministerio de Salud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, las entidades territoriales, las instituciones educativas y/u operadores especializados.</p> <p>En aquellas instituciones administradas por vía de concesión y/o alianzas público privadas, será responsabilidad del concesionario y/o administrador bajo la supervisión del Ministerio de Educación Nacional, proveer la alimentación con los estándares de calidad y valor nutricional determinados por el Ministerio y las entidades competentes.</p> <p>2. <b>Salario competitivo:</b> El Ministerio de Educación Nacional determinará en conjunto con los actores del sistema educativo un salario básico docente que incentive el acceso a la profesión docente de calidad y su ejercicio en comunidades vulnerables y áreas rurales. El sistema educativo impulsará un plan de formación docente que atienda a los objetivos generales y específicos planteados en la presente ley.</p> <p>3. <b>Doble titulación:</b> El servicio público de educación garantizará el acceso a todos los estudiantes de secundaria a programas de formación técnica de calidad. El Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales tomarán las medidas a las que haya lugar para la adecuada implementación de esta doble titulación en concurrencia con el Servicio Nacional de Aprendizaje Sena, otras instituciones de educación superior IES y de esta manera fortalecer la articulación de la educación media con la educación superior, y la formación para el trabajo.</p> <p>4. <b>Adecuación y mejoramiento de la infraestructura de las instituciones educativas:</b> En materia de infraestructura y dotación escolar el Ministerio de Educación Nacional y los entes territoriales implementarán, en un término inferior a doce (12) meses a partir de la expedición de esta ley, un sistema de información en tiempo real, oportuno y verificable en materia de infraestructura escolar, que permita tomar las medidas necesarias para garantizar las metas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo, Plan Departamental de Desarrollo y Plan Municipal de Desarrollo para su financiamiento y asegurar la adecuada prestación del servicio público educativo.</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional diseñará e implementará un Plan Piloto de Infraestructura Educativa</p>	<p>La pertinencia, valor nutricional, adecuada preparación y provisión será garantizada por el Estado a través del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, las entidades territoriales, las instituciones educativas y/u operadores especializados.</p> <p>En aquellas instituciones administradas por vía de concesión y/o alianzas público privadas, será responsabilidad del concesionario y/o administrador bajo la supervisión del Ministerio de Educación Nacional, proveer la alimentación con los estándares de calidad y valor nutricional determinados por el Ministerio y las entidades competentes.</p> <p>2. <b>Salario competitivo:</b> El Ministerio de Educación Nacional determinará en conjunto con los actores del sistema educativo un salario básico docente que incentive el acceso a la profesión docente de calidad y su ejercicio en comunidades vulnerables y áreas rurales. El sistema educativo impulsará un plan de formación docente que atienda a los objetivos generales y específicos planteados en la presente ley.</p> <p>3. <b>Doble titulación:</b> El servicio público de educación garantizará el acceso a todos los estudiantes de secundaria a programas de formación técnica de calidad. El Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales tomarán las medidas a las que haya lugar para la adecuada implementación de esta doble titulación en concurrencia con el Servicio Nacional de Aprendizaje Sena, otras instituciones de educación superior IES y de esta manera fortalecer la articulación de la educación media con la educación superior, y la formación para el trabajo.</p> <p>4. <b>Adecuación y mejoramiento de la infraestructura de las instituciones educativas:</b> En materia de infraestructura y dotación escolar el Ministerio de Educación Nacional y los entes territoriales implementarán, en un término inferior a doce (12) meses a partir de la expedición de esta ley, un sistema de información en tiempo real, oportuno y verificable en materia de infraestructura escolar, que permita tomar las medidas necesarias para garantizar las metas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo, Plan Departamental de Desarrollo y Plan Municipal de Desarrollo para su financiamiento y asegurar la adecuada prestación del servicio público educativo.</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional diseñará e implementará un Plan Piloto de Infraestructura Educativa</p>	<p>que identifique las necesidades específicas de cada entidad territorial en materia de adecuación y construcción de espacios educativos, y que definirá los mecanismos necesarios para su financiamiento, contratación y ejecución.</p> <p>Artículo 7º: <b>Permanencia en el sistema educativo.</b> La educación y demás derechos de los niños, niñas y adolescentes son corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia; el Estado garantiza el acceso a la educación. La permanencia en el sistema educativo es función social y vehículo para lograr la equidad y la adecuada movilidad social; (por ende se privilegiará el acceso y permanencia a los programas de asistencia social del Estado para aquellas familias, hogares y personas que logren la permanencia de sus hijos y/o dependientes menores en el sistema educativo, evitando así la deserción escolar.</p> <p>Para el cumplimiento de lo anterior el Gobierno nacional definirá cuáles programas sociales y mediante qué procedimientos privilegiará la permanencia en el sistema educativo.</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional y los entes territoriales tomarán las medidas necesarias de coordinación con las demás entidades del Gobierno nacional para construir e implementar una adecuada base de datos, estadística e información real, verificable y confiable en materia de acceso, permanencia y deserción escolar, para la correcta implementación y desarrollo de este artículo.</p> <p>Artículo 8º: <b>Incentivos a la formación docente.</b> Aquellos estudiantes de nivel superior y muy superior en las pruebas Saber 11 que opten por la formación docente en la educación superior gozarán de beneficios e incentivos para sus estudios de pregrado. Igualmente, para los docentes de planta se brindarán incentivos para proyectos de investigación y acceso al estudio de posgrados a nivel de especialización, maestría y/o doctorado. Para ello, el Gobierno nacional efectuará la reglamentación correspondiente buscando incentivar, atraer y retener un talento humano de calidad y continua formación en la labor docente.</p> <p>Artículo Nuevo.</p>	<p>que identifique las necesidades específicas de cada entidad territorial en materia de adecuación y construcción de espacios educativos, y que definirá los mecanismos necesarios para su financiamiento, contratación y ejecución.</p> <p>IGUAL</p> <p>IGUAL</p> <p>Artículo 9º. <b>Estímulos a la calidad educativa.</b> El Ministerio de Educación Nacional reglamentará el reconocimiento y pago de estímulos a la calidad educativa con cargo a los recursos que se apropien para tal fin; cuando se registren mejoras en el índice de calidad que señale el Ministerio de Educación Nacional. La distribución de los recursos contendrá un porcentaje de participación para los docentes de la respectiva institución educativa.</p>


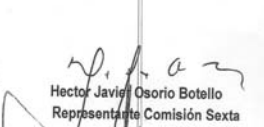






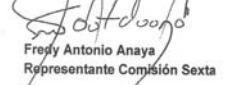

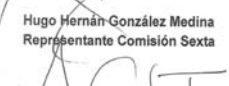







TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2015 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2015 CÁMARA	TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2015 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2015 CÁMARA
	<p>Parágrafo. Los estímulos contemplados en el presente artículo solo aplicarán a las entidades territoriales y a las instituciones educativas públicas.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistema general de participaciones SGP.</li> <li>2. Recursos del Sistema General de Regalías SGR.</li> <li>3. Recursos de cooperación internacional.</li> <li>4. Recursos de asociaciones público privadas APP.</li> <li>5. Recursos propios de las entidades territoriales</li> <li>6. Recursos del ICBF</li> <li>7. Recursos provenientes de donaciones efectuadas por otros países a las entidades responsables.</li> </ol>	
<p>Artículo 10. <b>Intensidad horaria de actividades pedagógicas.</b> La jornada única, tendrá una intensidad horaria que no podrá ser menor de siete (7) horas diarias. Para preescolar 7 horas de permanencia diaria de los y las estudiantes, de las cuales 6 horas son de dedicación a actividades pedagógicas, dando un total de 30 horas semanales. Para básica primaria 8 horas de permanencia diaria de las y los estudiantes, de las cuales 7 horas son de dedicación a actividades pedagógicas, dando un total de 35 horas semanales. Para básica secundaria 9 horas de permanencia diaria de las y los estudiantes, de las cuales 8 horas son de dedicación a actividades pedagógicas, dando un total de 40 horas semanales. Para educación media 9 horas de permanencia diaria de las y los estudiantes, de las cuales 8 horas son de dedicación a actividades pedagógicas, dando un total de 40 horas semanales. Las intensidades horarias previstas se contabilizarán en horas efectivas de (45) minutos. La implementación de los horarios será gradual, de acuerdo a las necesidades y capacidades de cada centro o institución educativa, sin afectar la intensidad horaria mínima establecida en el artículo 57 de la Ley 1753 del 2015. Parágrafo. La prestación del servicio educativo de Jornada Única no afectará el servicio de educación para adultos que actualmente ofrezcan los establecimientos educativos en concordancia con lo dispuesto en la Sección 3 del Capítulo 5 en el Título 3, Parte 3, Libro 2, del Decreto número 1075 de 2015”.</p>	<p>Artículo 10. <b>Intensidad horaria de actividades pedagógicas.</b> La jornada única, tendrá una intensidad horaria que no podrá ser menor de siete (7) horas diarias. Para preescolar 7 horas de permanencia diaria de los y las estudiantes, de las cuales 6 horas son de dedicación a actividades pedagógicas, dando un total de 30 horas semanales. Para básica primaria 8 horas de permanencia diaria de las y los estudiantes, de las cuales 7 horas son de dedicación a actividades pedagógicas, dando un total de 35 horas semanales. Para básica secundaria 9 horas de permanencia diaria de las y los estudiantes, de las cuales 8 horas son de dedicación a actividades pedagógicas, dando un total de 40 horas semanales. Para educación media 9 horas de permanencia diaria de las y los estudiantes, de las cuales 8 horas son de dedicación a actividades pedagógicas, dando un total de 40 horas semanales. Las intensidades horarias previstas se contabilizarán en horas efectivas de (60) minutos. La implementación de los horarios será gradual, de acuerdo a las necesidades y capacidades de cada centro o institución educativa, sin afectar la intensidad horaria mínima establecida en el artículo 57 de la Ley 1753 del 2015. Parágrafo. La prestación del servicio educativo de Jornada Única no afectará el servicio de educación para adultos que actualmente ofrezcan los establecimientos educativos en concordancia con lo dispuesto en la Sección 3 del Capítulo 5 en el Título 3, Parte 3, Libro 2, del Decreto número 1075 de 2015”.</p>	<p>Artículo 13. <b>Implementación de la jornada única escolar en los centros e instituciones educativas del país.</b> El servicio público educativo debe ser ofrecido en jornada única, garantizando así la equidad e igualdad para los alumnos sin importar su condición, raza o nivel socioeconómico. Con la rectoría del Ministerio de Educación Nacional y conforme a cronograma plurianual a 10 años concertado con Ministerio de Hacienda, Dirección Nacional de Planeación DNP y demás entidades responsables, a partir de la promulgación de esta ley <i>se implementará gradualmente</i>, con el propósito de alcanzar la implementación de jornada única para el año 2025, aprovechando la preexistencia de condiciones favorables para ello. De este modo la jornada única escolar podrá instaurarse paulatinamente por grados, ciclos, niveles de formación, por establecimientos educativos, sedes, por zonas rurales y urbanas. Así podrán las entidades territoriales liderar el diseño y ejecución de los planes para la implementación de la jornada única escolar acompañados de un estudio técnico y financiero en el cual se establezcan costos proyectados al momento de implementar la jornada única escolar. Los planes deberán contener control y como mínimo metas a corto, mediano y largo plazo, mecanismos de seguimiento y evaluación. A su vez estrategias que permitan que cada entidad territorial atienda progresivamente a todos los niños, niñas y jóvenes en la jornada única escolar. El Ministerio de Educación reglamentará lo referente a los contenidos, metodologías, procedimientos, materiales, entornos, también lo referente a roles y mecanismos de construcción entre entes públicos y/o privados en virtud del principio corresponsabilidad. De acuerdo a los aspectos económicos, financieros, demográficos y demás que se consideren relevantes para alcanzar una cobertura plena de la prestación del servicio educativo en jornada única escolar.</p>	<p style="text-align: center;"><b>IGUAL</b></p>
<p>Artículo 11. <b>Horario del servicio educativo.</b> El horario del servicio educativo en Jornada Única será definido por la instancia directiva de cada establecimiento educativo al inicio de cada año lectivo de conformidad con las normas vigentes, el proyecto educativo institucional, el plan de estudios, los estándares básicos de competencias y debe cumplirse durante las cuarenta (40) semanas lectivas establecidas por la Ley 115 de 1994 y fijadas por calendario académico en la respectiva entidad territorial.</p>	<p style="text-align: center;"><b>IGUAL</b></p>		
<p>Artículo 12. <b>Fuentes de financiación.</b> Podrán ser fuentes de financiación los recursos provenientes de:</p>	<p style="text-align: center;"><b>IGUAL</b></p>		



TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2015 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2015 CÁMARA
Artículo 14. <i>Proyecto educativo institucional.</i> De acuerdo a la vocación de las entidades territoriales los centros e instituciones educativas deberán realizar los ajustes necesarios de su proyecto educativo institucional, con una metodología y plan de estudios pertinentes, para poder desarrollar e implementar la jornada única escolar.	IGUAL
Artículo 15. <i>Derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas y leyes que le sean contrarias.	IGUAL

**Firmas Ponentes Comisión Sexta**

FIRMAS PONENTES COMISION SEXTA

 Diego Patiño Amariles Representante Comisión Sexta	 Hector Javier Osorio Botello Representante Comisión Sexta
 Iván Darío Agudelo Zapata Representante Comisión Sexta	 Wilmer Rastreo Castillo Mendoza Representante Comisión Sexta
 Jairo Enrique Castiblanco Parra Representante Comisión Sexta	 Edgar Alexander Cipriano Moreno Representante Comisión Sexta
 Alfredo Ape Cuello Baute Representante Comisión Sexta	 Carlos Alberto Cuero Valencia Representante Comisión Sexta
 Freddy Antonio Anaya Representante Comisión Sexta	 Atilano Alonso Giraldo Arboleda Representante Comisión Sexta
 Hugo Hernán González Medina Representante Comisión Sexta	 Carlos Eduardo Guayara Villalón Representante Comisión Sexta
 Inés Cecilia López Flórez Representante Comisión Sexta	 Jaime Felipe Lozada Polanco Representante Comisión Sexta
 Ciro Antonio Rodríguez Pinzón Representante Comisión Sexta	 Jorge Eliecer Tamayo M. Representante Comisión Sexta
 Martha Patricia Villalba Hodwalker Representante Comisión Sexta	 Victor Correa Vélez Representante Comisión Sexta

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2015 CÁMARA**

por medio del cual se establecen lineamientos de la jornada única para la educación preescolar, básica primaria, secundaria y media en los Centros e Instituciones Educativas Públicas y Privadas de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. *Jornada única.* La jornada única es una estrategia pedagógica organizacional, que pretende la optimización de los espacios y tiempos escolares, con el propósito de mejorar y generar mayores aprendizajes que atiendan la calidad en la educación, bienestar de la comunidad educativa y la formación integral del estudiante.

Sus fines responderán a un enfoque integral, diferencial y progresivo que garantice los derechos de los niños, niñas y adolescentes; a un progresivo desarrollo de competencias individuales y colectivas que conduzcan a promocionar ciudadanos autónomos, hábiles, emprendedores y transformadores.

Artículo 2°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto señalar los lineamientos de la jornada única, así como las características, componentes y requisitos de los planes de implementación gradual en el servicio educativo.

Artículo 3°. *Ámbito de aplicación.* Aplica para los centros y establecimientos educativos públicos y privados, que presten el servicio educativo en Jornada Única Escolar, en las condiciones que establezcan los planes de implementación elaborados por las entidades territoriales, de acuerdo con los parámetros que defina el Ministerio de Educación Nacional para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.

Artículo 4°. *Objetivos específicos de la jornada única escolar:*

1. Aumentar el tiempo dedicado a las actividades pedagógicas e introducir nuevos enfoques pedagógicos al interior de los centros y establecimientos educativos, para fortalecer las competencias básicas, ciudadanas, culturales, artísticas, comunicativas, lingüísticas, sociolingüísticas, la autonomía e iniciativa personal y en general la formación integral de los y las estudiantes en el conocimiento e interacción con el mundo.

2. Mejorar los índices de calidad educativa en los centros y establecimientos educativos en preescolar, básica primaria, secundaria y media.

3. Reducir los factores de riesgo y vulnerabilidad a los cuales se encuentran expuestos los y las estudiantes en su tiempo libre

4. Aumentar la permanencia y disminuir la deserción en las aulas educativas.

5. Reducir la segregación y la discriminación y hacer del ser humano el centro de las preocupaciones del desarrollo.

6. Fortalecer el desempeño, las competencias y los resultados de los estudiantes en las áreas de matemáticas, ciencias sociales, naturales y lenguaje en pruebas estandarizadas.

7. Lograr obtener centros e instituciones educativas bilingües.

8. Promover la realización de otras actividades de tipo deportivo, artístico y cultural que potencian el desarrollo integral de las y los estudiantes.

9. Formación en valores, ética y responsabilidad.
10. La capacitación, aumento, financiación y formación de docentes en el país.
11. La revisión del programa de alimentación escolar para satisfacer los requerimientos de la jornada única.
12. El uso de tecnologías de información y comunicaciones.
13. Lograr infraestructura y entornos educativos apropiados.
14. Desarrollar la formación técnica y de emprendimiento, para lograr una doble titulación.
15. Ajustar los proyectos educativos institucionales de los centros e instituciones educativas, los cuales deberán ser pertinentes con la vocación de las entidades territoriales.
16. Fortalecer los hilos conectores entre la educación de los y las estudiantes con el Estado y las familias.
17. Desarrollar programas de ciencia, tecnología e innovación en coordinación con las instituciones de educación superior públicas y privadas.

Artículo 5°. *Entidades responsables.* La Nación, los Departamentos, Los Distritos, Municipios, Instituciones de Educación Superior (IES), los rectores de los centros e instituciones educativas.

Artículo 6°. *Pilares de la jornada única.*

**1. Mayor cubrimiento de las necesidades alimentarias y nutricionales:** Para garantizar un adecuado desarrollo de los estudiantes, el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con las demás entidades vinculadas a la política de alimentación escolar, proveerán las raciones de comida necesarias para cumplir con la implementación de la Jornada Única, teniendo en cuenta los criterios establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.

La pertinencia, valor nutricional, adecuada preparación y provisión será garantizada por el Estado a través del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, las entidades territoriales, las instituciones educativas y/u operadores especializados.

En aquellas instituciones administradas por vía de concesión y/o alianzas público privadas, será responsabilidad del concesionario y/o administrador bajo la supervisión del Ministerio de Educación Nacional, proveer la alimentación con los estándares de calidad y valor nutricional determinados por el Ministerio y las entidades competentes.

**2. Salario competitivo:** El Ministerio de Educación Nacional determinará en conjunto con los actores del sistema educativo un salario básico docente que incentive el acceso a la profesión docente de calidad y su ejercicio en comunidades vulnerables y áreas rurales. El sistema educativo impulsará un plan de formación docente que atienda a los objetivos generales y específicos planteados en la presente ley.

**3. Doble titulación:** El servicio público de educación garantizará el acceso a todos los estudiantes de secundaria a programas de formación técnica de calidad. El Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales tomarán las medidas a las que haya

lugar para la adecuada implementación de esta doble titulación en concurrencia con el Servicio Nacional de Aprendizaje Sena, otras instituciones de educación superior IES y de esta manera fortalecer la articulación de la educación media con la educación superior, y la formación para el trabajo.

**4. Adecuación y mejoramiento de la infraestructura de las instituciones educativas:** En materia de infraestructura y dotación escolar el Ministerio de Educación Nacional y los entes territoriales implementarán, en un término inferior a doce (12) meses a partir de la expedición de esta ley, un sistema de información en tiempo real, oportuno y verificable en materia de infraestructura escolar, que permita tomar las medidas necesarias para garantizar las metas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo, Plan Departamental de Desarrollo y Plan Municipal de Desarrollo para su financiamiento y asegurar la adecuada prestación del servicio público educativo.

El Ministerio de Educación Nacional diseñará e implementará un Plan Piloto de Infraestructura Educativa que identifique las necesidades específicas de cada entidad territorial en materia de adecuación y construcción de espacios educativos, y que definirá los mecanismos necesarios para su financiamiento, contratación y ejecución.

Artículo 7°. *Permanencia en el sistema educativo.* La educación y demás derechos de los niños, niñas y adolescentes son corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia; el Estado garantiza el acceso a la educación. La permanencia en el sistema educativo es función social y vehículo para lograr la equidad y la adecuada movilidad social; por ende se privilegiará el acceso y permanencia a los programas de asistencia social del Estado para aquellas familias, hogares y personas que logren la permanencia de sus hijos y/o dependientes menores en el sistema educativo, evitando así la deserción escolar.

Para el cumplimiento de lo anterior el Gobierno nacional definirá cuáles programas sociales y mediante qué procedimientos privilegiará la permanencia en el sistema educativo.

El Ministerio de Educación Nacional y los entes territoriales tomarán las medidas necesarias de coordinación con las demás entidades del Gobierno nacional para construir e implementar una adecuada base de datos, estadística e información real, verificable y confiable en materia de acceso, permanencia y deserción escolar, para la correcta implementación y desarrollo de este artículo.

Artículo 8°. *Incentivos a la formación docente.* Aquellos estudiantes de nivel superior y muy superior en las pruebas Saber 11 que opten por la formación docente en la educación superior gozarán de beneficios e incentivos para sus estudios de pregrado. Igualmente, para los docentes de planta se brindarán incentivos para proyectos de investigación y acceso al estudio de posgrados a nivel de especialización, maestría y/o doctorado. Para ello, el Gobierno nacional efectuará la reglamentación correspondiente buscando incentivar, atraer y retener un talento humano de calidad y continua formación en la labor docente.

Artículo 9°. *Estímulos a la calidad educativa.* El Ministerio de Educación Nacional reglamentará el reconocimiento y pago de estímulos a la calidad educati-

va con cargo a los recursos que se apropien para tal fin; cuando se registren mejoras en el índice de calidad que señale el Ministerio de Educación Nacional. La distribución de los recursos contendrá un porcentaje de participación para los docentes de la respectiva institución educativa.

**Parágrafo.** Los estímulos contemplados en el presente artículo solo aplicarán a las entidades territoriales y a las instituciones educativas públicas.

**Artículo 10. Intensidad horaria de actividades pedagógicas.** La jornada única, tendrá una intensidad horaria que no podrá ser menor de siete (7) horas diarias.

Para preescolar 7 horas de permanencia diaria de los y las estudiantes, de las cuales 6 horas son de dedicación a actividades pedagógicas, dando un total de 30 horas semanales.

Para básica primaria 8 horas de permanencia diaria de las y los estudiantes, de las cuales 7 horas son de dedicación a actividades pedagógicas, dando un total de 35 horas semanales.

Para básica secundaria 9 horas de permanencia diaria de las y los estudiantes, de las cuales 8 horas son de dedicación a actividades pedagógicas, dando un total de 40 horas semanales.

Para educación media 9 horas de permanencia diaria de las y los estudiantes, de las cuales 8 horas son de dedicación a actividades pedagógicas, dando un total de 40 horas semanales.

Las intensidades horarias previstas se contabilizarán en horas efectivas de (45) minutos.

La implementación de los horarios será gradual, de acuerdo a las necesidades y capacidades de cada centro o institución educativa, sin afectar la intensidad horaria mínima establecida en el artículo 57 de la Ley 1753 del 2015.

**Parágrafo.** La prestación del servicio educativo de Jornada Única no afectará el servicio de educación para adultos que actualmente ofrezcan los establecimientos educativos en concordancia con lo dispuesto en la Sección 3 del Capítulo 5 en el Título 3, Parte 3, Libro 2, del Decreto 1075 de 2015”.

**Artículo 11. Horario del servicio educativo.** El horario del servicio educativo en Jornada Única será definido por la instancia directiva de cada establecimiento educativo al inicio de cada año lectivo de conformidad con las normas vigentes, el proyecto educativo institucional, el plan de estudios, los estándares básicos de competencias y debe cumplirse durante las cuarenta (40) semanas lectivas establecidas por la Ley 115 de 1994 y fijadas por calendario académico en la respectiva entidad territorial.

**Artículo 12. Fuentes de Financiación.** Podrán ser fuentes de financiación los recursos provenientes de:

1. Sistema general de participaciones, SGP.
2. Recursos del Sistema General de Regalías, SGR.
3. Recursos de cooperación internacional.
4. Recursos de asociaciones público privadas, APP.
5. Recursos propios de las entidades territoriales.
6. Recursos del ICBF.

7. Recursos provenientes de donaciones efectuadas por otros países a las entidades responsables.

**Artículo 13. Implementación de la Jornada Única Escolar en los centros e instituciones educativas del país.** El servicio público educativo debe ser ofrecido en jornada única, garantizando así la equidad e igualdad para los alumnos sin importar su condición, raza o nivel socioeconómico. Con la rectoría del Ministerio de Educación Nacional y conforme a cronograma plurianual a 10 años concertado con el Ministerio de Hacienda, Dirección Nacional de Planeación DNP y demás entidades responsables, a partir de la promulgación de esta ley *se implementará gradualmente*, con el propósito de alcanzar la implementación de jornada única para el año 2025, aprovechando la preexistencia de condiciones favorables para ello.

De este modo la jornada única escolar podrá instaurarse paulatinamente por grados, ciclos, niveles de formación, por establecimientos educativos, sedes, por zonas rurales y urbanas. Así podrán las entidades territoriales liderar el diseño y ejecución de los planes para la implementación de la jornada única escolar acompañados de un estudio técnico y financiero en el cual se establezcan costos proyectados al momento de implementar la jornada única escolar.

Los planes deberán contener control y como mínimo metas a corto, mediano y largo plazo, mecanismos de seguimiento y evaluación. A su vez estrategias que permitan que cada entidad territorial atienda progresivamente a todos los niños, niñas y jóvenes en la jornada única escolar.

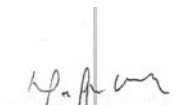
El Ministerio de Educación reglamentará lo referente a los contenidos, metodologías, procedimientos, materiales, entornos, también lo referente a roles y mecanismos de construcción entre entes públicos y/o privados en virtud del principio de corresponsabilidad. De acuerdo a los aspectos económicos, financieros, demográficos y demás que se consideren relevantes para alcanzar una cobertura plena de la prestación del servicio educativo en jornada única escolar.

**Artículo 14. Proyecto educativo institucional.** De acuerdo a la vocación de las entidades territoriales los centros e instituciones educativas deberán realizar los ajustes necesarios de su proyecto educativo institucional, con una metodología y plan de estudios pertinentes, para poder desarrollar e implementar la jornada única escolar.

**Artículo 15. Derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas y leyes que le sean contrarias.

Firmas Ponentes Comisión Sexta

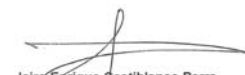



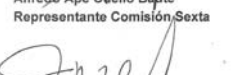
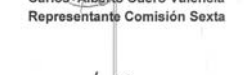
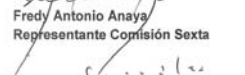

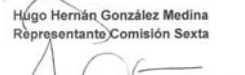

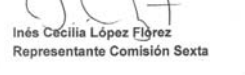



  
Diego Patiño Amariles  
Representante Comisión Sexta

  
Hector Javier Osorio Botello  
Representante Comisión Sexta

  
Iván Darío Agudejo Zapata  
Representante Comisión Sexta

  
Wilmar Ramiro Carrillo Wendoza  
Representante Comisión Sexta



 Jairo Enrique Castiblanco Parra Representante Comisión Sexta	 Edgar Alexander Cipriano Moreno Representante Comisión Sexta
 Alfredo Ape Cuello Bajute Representante Comisión Sexta	 Carlos Alberto Cuero Valencia Representante Comisión Sexta
 Fredy Antonio Anaya Representante Comisión Sexta	 Atilano Alonso Giraldo Arboleda Representante Comisión Sexta
 Hugo Hernán González Medina Representante Comisión Sexta	 Carlos Eduardo Guevara Villalón Representante Comisión Sexta
 Inés Cecilia López Flórez Representante Comisión Sexta	 Jaime Felipe Lozada Polanco Representante Comisión Sexta
 Ciro Antonio Rodríguez Pinzón Representante Comisión Sexta	 Jorge Eliécer Tamayo M. Representante Comisión Sexta
 Martha Patricia Villalba-Hodwalker Representante Comisión Sexta	 Victor Correa Vélez Representante Comisión Sexta

**COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SUSTANCIACIÓN  
INFORME DE PONENCIA  
PARA SEGUNDO DEBATE**

Bogotá, D. C., 20 de abril de 2016

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el pliego de modificaciones, el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 014 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se establecen lineamientos de la jornada única para la educación preescolar, básica primaria, secundaria y media en los centros e instituciones educativas públicas y privadas de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

La ponencia fue firmada por los honorables Representantes *Patiño Amariles Diego* (Coordinador Ponente), *Agudelo Zapata Iván Darío*, *Anaya Martínez Fredy Antonio*, *Carrillo Mendoza Wilmer Ramiro*, *Castiblanco Parra Jairo Enrique*, *Cipriano Moreno Edgar Alexander*, *Correa Vélez Víctor Javier*, *Cuello Baute Alfredo Ape*, *Cuero Valencia Carlos Alberto*, *Giraldo Arboleda Atilano Alonso*, *González Medina Hugo Hernán*, *Guevara Villalón Carlos Eduardo*, *López Flórez Inés Cecilia*, *Lozada Polanco Jaime Felipe*, *Héctor Javier Osorio*, *Rodríguez Pinzón Ciro Antonio*, *Tamayo Marulanda Jorge Eliécer*, *Villalba Hodwalker Martha Patricia*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 – 176 del 20 de abril de 2016, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

  
**JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ**  
Secretario

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA CINCO (5) DE ABRIL DE 2016, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2015 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen lineamientos de la jornada única para la educación preescolar, básica primaria, secundaria y media en los centros e instituciones educativas públicas y privadas de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Jornada única.* La jornada única es una estrategia pedagógica organizacional, que pretende la optimización de los espacios y tiempos escolares, con el propósito de mejorar y generar mayores aprendizajes que atiendan la calidad en la educación, bienestar de la comunidad educativa y la formación integral del estudiante.

Sus fines responderán a un enfoque integral, diferencial y progresivo que garantice los derechos de los niños, niñas y adolescentes; a un progresivo desarrollo de competencias individuales y colectivas que conduzcan a promocionar ciudadanos autónomos, hábiles, emprendedores y transformadores.

Artículo 2°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto señalar los lineamientos de la jornada única, así como las características, componentes y requisitos de los planes de implementación gradual en el servicio educativo.

Artículo 3°. *Ámbito de aplicación.* Aplica para los centros y establecimientos educativos públicos y privados, que presten el servicio educativo en Jornada Única Escolar, en las condiciones que establezcan los planes de implementación elaborados por las entidades territoriales, de acuerdo con los parámetros que defina el Ministerio de Educación Nacional para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.

Artículo 4°. *Objetivos específicos de la jornada única escolar.*

1. Aumentar el tiempo dedicado a las actividades pedagógicas e introducir nuevos enfoques pedagógicos al interior de los centros y establecimientos educativos, para fortalecer las competencias básicas, ciudadanas, culturales, artísticas, comunicativas, lingüísticas, sociolingüísticas, la autonomía e iniciativa personal y en general la formación integral de los y las estudiantes en el conocimiento e interacción con el mundo.



2. Mejorar los índices de calidad educativa en los centros y establecimientos educativos en preescolar, básica primaria, secundaria y media.

3. Reducir los factores de riesgo y vulnerabilidad a los cuales se encuentran expuestos los y las estudiantes en su tiempo libre.

4. Aumentar la permanencia y disminuir la deserción en las aulas educativas.

5. Reducir la segregación y la discriminación y hacer del ser humano el centro de las preocupaciones del desarrollo.

6. Fortalecer el desempeño, las competencias y los resultados de los estudiantes en las áreas de matemáticas, ciencias sociales, naturales y lenguaje en pruebas estandarizadas.

7. Lograr obtener centros e instituciones educativas bilingües.

8. Promover la realización de otras actividades de tipo deportivo, artístico y cultural que potencian el desarrollo integral de las y los estudiantes.

9. Formación en valores, ética y responsabilidad.

10. La capacitación, aumento, financiación y formación de docentes en el país.

11. La revisión del programa de alimentación escolar para satisfacer los requerimientos de la jornada única.

12. El uso de tecnologías de información y comunicaciones.

13. Lograr infraestructura y entornos educativos apropiados.

14. Desarrollar la formación técnica y de emprendimiento, para lograr una doble titulación.

15. Ajustar los proyectos educativos institucionales de los centros e instituciones educativas, los cuales deberán ser pertinentes con la vocación de las entidades territoriales.

16. Fortalecer los hilos conectores entre la educación de los y las estudiantes con el Estado y las familias.

17. Desarrollar programas de ciencia, tecnología e innovación en coordinación con las instituciones de educación superior públicas y privadas.

Artículo 5°. *Entidades responsables.* La Nación, los Departamentos, los Distritos, Municipios, Instituciones de Educación Superior (IES), los rectores de los centros e instituciones educativas.

Artículo 6°. *Pilares de la Jornada Única*

**1. Mayor cubrimiento de las necesidades alimentarias y nutricionales:** Para garantizar un adecuado desarrollo de los estudiantes, el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Educación, con las entidades responsables de la política de alimentación escolar, proveerán dos (2) comidas en la jornada única (desayuno y almuerzo).

La pertinencia, valor nutricional, adecuada preparación y provisión será garantizada por el Estado a través del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, las entidades territoriales, las instituciones educativas y/u operadores especializados.

En aquellas instituciones administradas por vía de concesión y/o alianzas público privadas, será responsabilidad del concesionario y/o administrador bajo la supervisión del Ministerio de Educación Nacional, proveer la alimentación con los estándares de calidad y valor nutricional determinados por el Ministerio y las entidades competentes.

**2. Salario competitivo:** El Ministerio de Educación Nacional determinará en conjunto con los actores del sistema educativo un salario básico docente que incentive el acceso a la profesión docente de calidad y su ejercicio en comunidades vulnerables y áreas rurales. El sistema educativo impulsará un plan de formación docente que atienda a los objetivos generales y específicos planteados en la presente ley.

**3. Doble titulación:** El servicio público de educación garantizará el acceso a todos los estudiantes de secundaria a programas de formación técnica de calidad.

El Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales tomarán las medidas a las que haya lugar para la adecuada implementación de esta doble titulación en concurrencia con el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, otras instituciones de educación superior IES y de esta manera fortalecer la articulación de la educación media con la educación superior, y la formación para el trabajo.

**4. Adecuación y mejoramiento de la infraestructura de las instituciones educativas:** En materia de infraestructura y dotación escolar el Ministerio de Educación Nacional y los entes territoriales implementarán, en un término inferior a doce (12) meses a partir de la expedición de esta ley, un sistema de información en tiempo real, oportuno y verificable en materia de infraestructura escolar, que permita tomar las medidas necesarias para garantizar las metas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo, Plan Departamental de Desarrollo y Plan Municipal de Desarrollo para su financiamiento y asegurar la adecuada prestación del servicio público educativo.

El Ministerio de Educación Nacional diseñará e implementará un Plan Piloto de Infraestructura Educativa que identifique las necesidades específicas de cada entidad territorial en materia de adecuación y construcción de espacios educativos, y que definirá los mecanismos necesarios para su financiamiento, contratación y ejecución.

Artículo 7°. *Permanencia en el Sistema Educativo.* La educación y demás derechos de los niños, niñas y adolescentes son corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia; el Estado garantiza el acceso a la educación. La permanencia en el sistema educativo es función social y vehículo para lograr la equidad y la adecuada movilidad social; por ende se privilegiará el acceso y permanencia a los programas de asistencia social del Estado para aquellas familias, hogares y personas que logren la permanencia de sus hijos y/o dependientes menores en el sistema educativo, evitando así la deserción escolar.

Para el cumplimiento de lo anterior el Gobierno nacional definirá cuáles programas sociales y mediante qué procedimientos privilegiará la permanencia en el sistema educativo.

El Ministerio de Educación Nacional y los entes territoriales tomarán las medidas necesarias de coordinación con las demás entidades del Gobierno nacional para construir e implementar una adecuada base de da-

tos, estadística e información real, verificable y confiable en materia de acceso, permanencia y deserción escolar, para la correcta implementación y desarrollo de este artículo.

Artículo 8°. *Incentivos a la formación docente.* Aquellos estudiantes de nivel superior y muy superior en las pruebas Saber 11 que opten por la formación docente en la educación superior gozarán de beneficios e incentivos para sus estudios de pregrado. Igualmente, para los docentes de planta se brindarán incentivos para proyectos de investigación y acceso al estudio de posgrados a nivel de especialización, maestría y/o doctorado. Para ello, el Gobierno nacional efectuará la reglamentación correspondiente buscando incentivar, atraer y retener un talento humano de calidad y continua formación en la labor docente.

Artículo 9°. *Intensidad horaria de actividades pedagógicas.* La jornada única, tendrá una intensidad horaria que no podrá ser menor de siete (7) horas diarias.

Para preescolar 7 horas de permanencia diaria de los y las estudiantes, de las cuales 6 horas son de dedicación a actividades pedagógicas, dando un total de 30 horas semanales.

Para básica primaria 8 horas de permanencia diaria de las y los estudiantes, de las cuales 7 horas son de dedicación a actividades pedagógicas, dando un total de 35 horas semanales.

Para básica secundaria 9 horas de permanencia diaria de las y los estudiantes, de las cuales 8 horas son de dedicación a actividades pedagógicas, dando un total de 40 horas semanales.

Para educación media 9 horas de permanencia diaria de las y los estudiantes, de las cuales 8 horas son de dedicación a actividades pedagógicas, dando un total de 40 horas semanales.

Las intensidades horarias previstas se contabilizarán en horas efectivas de (45) minutos.

La implementación de los horarios será gradual, de acuerdo a las necesidades y capacidades de cada centro o institución educativa, sin afectar la intensidad horaria mínima establecida en el artículo 57 de la Ley 1753 de 2015.

**Parágrafo.** La prestación del servicio educativo de Jornada Única no afectará el servicio de educación para adultos que actualmente ofrezcan los establecimientos educativos en concordancia con lo dispuesto en la Sección 3 del Capítulo 5 en el Título 3, Parte 3, Libro 2, del Decreto 1075 de 2015.

Artículo 10. *Horario del servicio educativo.* El horario del servicio educativo en Jornada Única será definido por la instancia directiva de cada establecimiento educativo al inicio de cada año lectivo de conformidad con las normas vigentes, el proyecto educativo institucional, el plan de estudios, los estándares básicos de competencias y debe cumplirse durante las cuarenta (40) semanas lectivas establecidas por la Ley 115 de 1994 y fijadas por calendario académico en la respectiva entidad territorial.

Artículo 11. *Fuentes de financiación.* Podrán ser fuentes de financiación los recursos provenientes de:

1. Sistema general de participaciones, SGP.
2. Recursos del Sistema General de Regalías, SGR.
3. Recursos de cooperación internacional.
4. Recursos de asociaciones público privadas, APP.

5. Recursos propios de las entidades territoriales.

6. Recursos del ICBF.

7. Recursos provenientes de donaciones efectuadas por otros países a las entidades responsables.

Artículo 12. *Implementación de la jornada única escolar en los centros e instituciones educativas del país.* El servicio público educativo debe ser ofrecido en jornada única, garantizando así la equidad e igualdad para los alumnos sin importar su condición, raza o nivel socioeconómico. Con la rectoría del Ministerio de Educación Nacional y conforme a cronograma plurianual a 10 años concertado con el Ministerio de Hacienda, Dirección Nacional de Planeación DNP y demás entidades responsables, a partir de la promulgación de esta ley *se implementará gradualmente*, con el propósito de alcanzar la implementación de jornada única para el año 2025, aprovechando la preexistencia de condiciones favorables para ello.

De este modo la jornada única escolar podrá instaurarse paulatinamente por grados, ciclos, niveles de formación, por establecimientos educativos, sedes, por zonas rurales y urbanas. Así podrán las entidades territoriales liderar el diseño y ejecución de los planes para la implementación de la jornada única escolar acompañados de un estudio técnico y financiero en el cual se establezcan costos proyectados al momento de implementar la jornada única escolar.

Los planes deberán contener control y como mínimo metas a corto, mediano y largo plazo, mecanismos de seguimiento y evaluación. A su vez estrategias que permitan que cada entidad territorial atienda progresivamente a todos los niños, niñas y jóvenes en la jornada única escolar.

El Ministerio de Educación reglamentará lo referente a los contenidos, metodologías, procedimientos, materiales, entornos, también lo referente a roles y mecanismos de construcción entre entes públicos y/o privados en virtud del principio de corresponsabilidad. De acuerdo a los aspectos económicos, financieros, demográficos y demás que se consideren relevantes para alcanzar una cobertura plena de la prestación del servicio educativo en jornada única escolar.

Artículo 13. *Proyecto Educativo Institucional.* De acuerdo a la vocación de las entidades territoriales los centros e instituciones educativas deberán realizar los ajustes necesarios de su proyecto educativo institucional, con una metodología y plan de estudios pertinentes, para poder desarrollar e implementar la jornada única escolar.

Artículo 14. *Derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas y leyes que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Abril 5 de 2016. - En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el **Proyecto de ley número 014 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se establecen lineamientos de la jornada única para la educación preescolar, básica primaria, secundaria y media en los centros e instituciones educativas públicas y privadas de Colombia y se dictan otras disposiciones, (Acta número 025) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 30 de marzo

de 2016, según Acta número 024 de 2016, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

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

ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA  
Presidente



JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ  
Secretario

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2015 CÁMARA

*por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al Municipio de Trinidad del departamento de Casanare, exaltando su condición de Cuartel General de la Campaña Libertadora.*

Bogotá, D. C., 30 de marzo de 2016

Doctora

AÍDA MERLANO REBOLLEDO

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 112 de 2015 Cámara.**

Respetada señora Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención nos permitimos presentar informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 112 de 2015 Cámara**, por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al Municipio de Trinidad del Departamento de Casanare, exaltando su condición de Cuartel General de la Campaña Libertadora, para lo cual fuimos designados por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Corporación, ponencia que se sustenta en los siguientes términos:

#### Antecedentes

El honorable Representante Jorge Camilo Abril Tarache, presentó a consideración del Congreso de la República el **Proyecto de ley número 112 de 2015 Cámara**, cuyo fundamento es que la Nación declare patrimonio histórico y cultural al Municipio de Trinidad del departamento de Casanare, exaltando su condición de Cuartel General de la Campaña Libertadora.

El día 25 de noviembre de 2015, y el 2 de diciembre de 2015, fue anunciada la discusión de la ponencia para primer debate, la cual es aprobada en sesión de la Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes del día 10 de diciembre de 2015.

#### Fundamento de la ponencia

La iniciativa en estudio consta de seis (6) artículos que tienen como fundamento que la Nación declare

patrimonio histórico y cultural al municipio de Trinidad del departamento de Casanare, exaltando su condición de Cuartel General de la Campaña Libertadora. (**Artículo 1°**). Declárese al municipio de Trinidad del departamento de Casanare Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación, en su condición de cuartel general de la Campaña Libertadora en el Siglo XIX. (**Artículo 2°**). Autorícese al Gobierno nacional, para que dentro de los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, incorpore las partidas presupuestales para la construcción y terminación de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social e histórico del municipio de Trinidad del departamento de Casanare: a) Construcción de la Catedral San Ezequiel Moreno; b) Terminación del Museo Ramón Nonato Pérez; c) Construcción del Palacio de la Cultura. (**Artículo 3°**). Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para asesorar y apoyar a la Gobernación de Casanare y al municipio de Trinidad en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos de patrimonio material, e inmaterial; de remodelación, recuperación y construcción de los monumentos e infraestructura cultural e histórica del municipio de Trinidad de conformidad con las normas vigentes. (**Artículo 4°**). El Gobierno nacional, la Gobernación de Casanare y el municipio de Trinidad quedan autorizados para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley. (**Artículo 5°**). **Radio y Televisión de Colombia (RTVC)** producirá un programa de televisión y radio, que será transmitido por el canal institucional, Señal Colombia, Canal del Congreso y la Radio Difusora Nacional, sobre esta condición de Patrimonio Histórico y Cultural de Trinidad (Casanare), destacando además los diferentes aspectos demográficos, sociales y económicos del municipio. Vigencia (**Artículo 6°**).

#### Conveniencia del proyecto

Debido a la importancia del proyecto de ley en estudio, traemos a colación la exposición de motivos, que se encuentra publicada en la *Gaceta del Congreso* de la República número 929 del 13 de noviembre de 2015:

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### Introducción

El Proyecto de ley número 112 de 2015 Cámara establece que la Nación declare patrimonio histórico y cultural al municipio de Trinidad del departamento de Casanare, exaltando su condición de Cuartel General de la Campaña Libertadora, como también fuente de inspiración y conocimiento de grandes escritores de Latinoamérica, como José Eustasio Rivera y Eduardo Caballero Calderón, y que tiene como autor al representante a la Cámara por el departamento de Casanare, Jorge Camilo Abril Tarache.

En la Asamblea del XI Simposio de los Llanos Colombo-Venezolanos, que se adelantó en Támara (Casanare) del 17 al 20 de julio de 2010, el historiador Delfín Rivera pide reivindicar al municipio de Trinidad como teatro de la ruta libertadora, al explicar que esta población fue el Cuartel General en donde Francisco de Paula Santander conformó el ejército de vanguardia, para posteriormente enviar 1300 infantes y 600 jinetes al Libertador Simón Bolívar en el municipio de Tame (Arauca).

### El Ejército de los Llanos

En la ponencia para el XI Simposio, Rivera explica inicialmente que el municipio de Trinidad con grandes fundaciones ganaderas en la región, hizo su aporte invaluable a la gesta libertadora, y anota que el coronel trinitaño Ramón Nonato Pérez y Francisco Olmedilla conformaron en 1811 el Ejército de los Llanos, que se consolidaría posteriormente como el Ejército Libertador.

Una vez el Ejército de los Llanos libera a Casanare del yugo español, el General Simón Bolívar envía a Santander al territorio casanareño para conformar el ejército de vanguardia o Ejército Libertador, que se encargaría de liberar el interior de la Nueva Granada. Entonces, Santander arriba el 27 de noviembre de 1818 al Puerto de Guanapalo en jurisdicción de Trinidad, y a partir del 10 de diciembre de 1818, Santander se establece en la Trinidad el Cuartel General del Ejército Libertador, desde donde se instruye mediante oficios militares a sus lugartenientes.

### Trinidad, cuna de La Vorágine

En el Hato Mata de Palma de la Vereda Santa Irene del municipio de Trinidad (en donde conforma una de las partes de un pleito herencial), el célebre abogado y escritor José Eustasio Rivera concibe una de las obras cumbres de la literatura latinoamericana: La Vorágine, con base en una historia de amor de la vida real de un capitán de la marina y una joven de la alta sociedad, quien al quedar en cinta huyen de Bogotá a los bravíos Llanos de Casanare, para evitar el escarnio público y el rechazo de la familia.

Los amantes llegan a Orocué a iniciar una nueva vida, pero el temperamento bohemio y enamorado del Capitán propicia que la joven se vaya finalmente para el Hato Mata de Pantano, en donde en alguna ocasión le cuenta su vida al escritor José Eustasio Rivera, quien impresionado por ese contraste de la vida citadina con lo inhóspito de los Llanos (contando además con la versión del Capitán), construye la épica aventura de Arturo y Alicia en los llanos orientales y en la selva colombobrasileña, y que sirvió de escenario para denunciar el abuso a los trabajadores en la explotación de caucho en la selva amazónica.

Por las anteriores consideraciones, se presenta a consideración del Congreso de la República esta iniciativa legislativa, con el fin de reivindicar el aporte de esta población casanareña a la Independencia, en su condición de Cuartel General del Ejército Libertador; y como fuente de inspiración de grandes exponentes de la literatura latinoamericana.

### Articulado del proyecto

**El artículo 1º** del proyecto de ley declara al municipio de Trinidad del departamento de Casanare Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación, en su condición de cuartel general de la Campaña Libertadora en el siglo XIX, en el sentido histórico por esa condición de Cuartel General, y en el sentido cultural por ser cuna de obras cumbres de la literatura como La Vorágine de José Eustasio Rivera.

**El artículo 2º** autoriza al Gobierno nacional, para que dentro de los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, incorpore las partidas presupuestales para la construcción y terminación de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social e histórico del municipio de Trinidad del departamento de Casanare, lo que permite que a corto, mediano y largo plazo se pueda

gestionar estos recursos ante el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Cultura, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal del Gobierno nacional.

### a) Construcción de la Catedral San Ezequiel Moreno

En la Parroquia de la Santísima Trinidad del Pauto, en donde actualmente se construye la Catedral San Ezequiel Moreno, el párroco desde el púlpito lanza consignas a los feligreses como Dios creó al hombre libre, La libertad es el mayor bien del hombre, Dios envía salvadores a sus pueblos, que construye la conciencia revolucionaria en los guerreros de Ramón Nonato Pérez, Juan Galea, fray Ignacio Mariño, etc., que conllevó a conquistar el triunfo del ejército casanareño para la liberación del territorio de Casanare, lo que permitió posteriormente el ingreso del ejército libertador por Tame, Chire, Nunchía, Paya, Gámeza, Pantano de Vargas y Boyacá, logrando el triunfo de la guerra de independencia contra el yugo español.

En 1818, el General Santander pide al Coronel Fray Ignacio Mariño adelantar los oficios religiosos al Ejército en formación en la iglesia de palma del poblado (Ejército Libertador); y el 12 de junio, cuando Santander sale con su ejército de vanguardia a encontrarse en Tame con el Libertador, conformado por cuatro batallones al frente de Antonio Obando, Antonio Arredondo, José María Cancino y Pedro Fortul y varios escuadrones comandados por Juan Galea, Ramón Nonato Pérez y Juan Nepomuceno Moreno (con una fuerza efectiva de 1.300 infantes y 600 jinetes), son bendecidos en la misa por el coronel Fray Ignacio Mariño, frente a la iglesia en el Parque de la Trinidad.

### b) Terminación del Museo Ramón Nonato Pérez

El Coronel Ramón Nonato Pérez (designado por el Libertador Simón Bolívar como Comandante en Jefe de la Caballería Patriota) nació en 1778 a las orillas del río Pauto en la Misión de la Santísima Trinidad del Pauto. En su condición de hijo de india Guahiba, y enfrentado a un ejército invasor, bien armado, bien remontado, económicamente poderoso y entrenado militarmente; frente a unos casanareños con la destreza, la astucia y el conocimiento de las inclemencias climáticas y el terreno para desarrollar la guerra de guerrillas, que fue base fundamental para el Ejército de los Llanos y el Ejército Libertador.

### b) Construcción del Palacio de la Cultura

La construcción del Palacio de la Cultura se sustenta inicialmente en que el exótico paisaje llanero, se convirtió en la fuente de inspiración de poetas y escritores, que llevaron a plasmar la belleza y las historias propias y ajenas del pueblo en los pergaminos de la literatura. Con la visita a Trinidad de escritores tan importantes como José Eustasio Rivera, Eduardo Caballero Calderón, Manuel González Martínez, Manuel Aveila Chaparro, se crean magistrales obras de la literatura latinoamericana como La Vorágine, Manuel Pacho, Llanura Soledad y Viento, El Corrido Turpialeño y Un Caballo en la Noche, que recrean las creencias y vivencias de vegueros, vaqueros y pueblanos de la Trinidad.

Es así como esta obra se convertirá en un centro por excelencia para que niños, jóvenes y adultos se motiven no solo por la lectura sino también para impulsar el talento creador literario, que permita consolidar una escuela de escritores que le den continuidad a la creación de obras tan insignes, incluyendo nuevos escenarios, ideas y circunstancias de la posmodernidad, sin dejar de lado su folklore, creencias y costumbres literarias.



El **artículo 3º** autoriza al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para asesorar y apoyar a la Gobernación de Casanare y al municipio de Trinidad en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos de patrimonio material, e inmaterial; de remodelación, recuperación y construcción de los monumentos e infraestructura cultural e histórica del municipio de Trinidad de conformidad con las normas vigentes, que permite consolidar una política intersectorial con el ente nacional, departamental y municipal, para avanzar en la consolidación del municipio de Trinidad como patrimonio histórico y cultural, que lo convierta en un centro turístico del país.

El **artículo 4º** establece que el Gobierno nacional, la Gobernación de Casanare y el municipio de Trinidad quedan autorizados para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiarse en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto a que se refiere la presente ley.

Esta ponencia incluye un nuevo artículo (**artículo 5º**), en concertación con el Representante Jorge Camilo Abril Tarache, que fija que **Radio y Televisión de Colombia (RTVC)** producirá un programa de televisión y radio, que será transmitido por el canal institucional, Señal Colombia, Canal del Congreso y la Radio Difusora Nacional, sobre esta condición de Patrimonio Histórico y Cultural de Trinidad (Casanare), destacando además los diferentes aspectos demográficos, sociales y económicos del municipio.

Finalmente, está el **artículo 6º** de la vigencia de la presente ley.

### Ubicación geográfica de Trinidad

#### Geografía

##### Descripción física

El municipio de Trinidad se encuentra ubicado al norte del departamento de Casanare, su región es plana y su clima es cálido donde predominan dos estaciones (invierno y verano), se encuentra bañada por los ríos Pauto y Guachiría, además por los caños Yatea, el Garceró y el Yanague<sup>1</sup>.

##### Límites del municipio

**Norte:** Municipio de Paz de Ariporo

**Oriente:** Departamento del Vichada y río Meta

**Sur:** Municipio de San Luis de Palenque

**Occidente:** Municipio de Pore

**Extensión total:** 2947 km<sup>2</sup>

**Extensión área urbana:** 10 km<sup>2</sup>

**Extensión área rural:** 2937 km<sup>2</sup>

**Altitud de la cabecera municipal (metros sobre el nivel del mar):** 187

**Temperatura media:** 26° C

**Distancia de referencia:** Yopal A 120 km aproximadamente<sup>2</sup>

<sup>1</sup> [http://www.trinidad-casanare.gov.co/informacion\\_general.shtml#identificacion](http://www.trinidad-casanare.gov.co/informacion_general.shtml#identificacion)

<sup>2</sup> [http://www.trinidad-casanare.gov.co/informacion\\_general.shtml#identificacion](http://www.trinidad-casanare.gov.co/informacion_general.shtml#identificacion)

### Economía

El municipio de Trinidad basa su economía en la Ganadería Vacuna, siendo el cuarto municipio ganadero del departamento. Aproximadamente 120.000 cabezas de ganado vacuno en su gran mayoría cebú, pastan sobre las ricas tierras triniteñas. El segundo renglón en importancia es la agricultura predominando productos como el arroz, el maíz y el plátano.<sup>3</sup>

#### Viabilidad del proyecto y marco legal

Para la presentación de proyectos de ley como este que requieren recursos del Presupuesto General de la Nación, es importante citar una serie de normatividad y jurisprudencia que justifique la viabilidad del trámite y posterior aprobación de la iniciativa de carácter legislativo.

En este orden de ideas, el sustento constitucional y legal del presente proyecto de ley se basa en los artículos 150, 154, 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política; las Leyes 819 de 2003, 715 de 2001 y 1176 de 2007.

Importancia en el estudio de impacto fiscal en proyecto de ley que decreta gasto público.

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios se explicita cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional. Las normas contenidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7º ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.

Con el ánimo de darle claridad a la interpretación de este artículo, es menester tener en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-502-07, del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, que sobre el particular expone:

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

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas

<sup>3</sup> [http://www.trinidad-casanare.gov.co/informacion\\_general.shtml#identificacion](http://www.trinidad-casanare.gov.co/informacion_general.shtml#identificacion)

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

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

#### **Facultad de los congresistas en la presentación de este tipo de iniciativa legislativa (constitucional y legal)**

Nuestro sistema constitucional y legal es permisivo con los miembros del Congreso de la República, ya que lo faculta para la presentación de proyectos de ley y/o acto legislativo, cosa contraria de lo que ocurre con otros Sistemas Constitucionales, donde solo se pueden presentar iniciativas legislativas a través de Bancadas.

##### **a) Aspectos Constitucionales**

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 N. 3, superiores se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 constitucional.

##### **b) Aspectos Legales**

La Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) dispone en su artículo 140, que la iniciativa legislativa puede tener su origen en las Cámaras Legislativas, y en tal sentido, el mandato legal, dispone:

Artículo 140. *Iniciativa Legislativa.* Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

Una vez analizado el marco constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, y llegados a la conclusión de que el Proyecto de ley número 112 de 2015 Cámara, se encuentra enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y la ley; el Congreso de la República, no

invade órbitas ni competencias de otras Ramas del Poder Público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno nacional.

#### **Antecedentes legislativos de la iniciativa en estudio en el Congreso de la República**

El Proyecto de ley número 112 de 2015 Cámara, fue presentado a consideración del Congreso de la República el día 16 de septiembre de 2015, por el honorable Representante Jorge Camilo Abril Tarache, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Dicho proyecto de ley ha tenido el siguiente trámite legislativo:

a) Publicación proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* número 723 del 18 de septiembre de 2015;

b) Enviado a la Comisión Segunda Constitucional Permanente el día 24 de septiembre de 2015 y recibido en la misma el día 24 de septiembre de 2015, conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992;

c) Mediante Oficio número CCCP. 3.2.2.02.812--15 (IS), fui designado ponente para primer debate;

d) Radicación ponencia primer debate: 11 de noviembre de 2015;

e) Publicación ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso* número 929 del 13 de 2015.

f) Anuncio discusión y votación ponencia primer debate: Sesión de la Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes del día 25 de noviembre de 2015 y el 2 de diciembre de 2015;

g) Aprobación ponencia primer debate: sesión de la Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes del día 10 de diciembre de 2015;

h) La Presidencia de la Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes nos designa ponentes para segundo debate mediante Oficios números CSCP. 3.2.2.02.982-15 (IIS) del 10 de diciembre de 2015. Y CSCP. 3.2.2.02.1020-16 (IS) del 21 de enero de 2016.

#### **Proposición:**

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, solicito a los miembros de la honorable Cámara de Representantes aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número 112 de 2015 Cámara, *por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Trinidad del departamento Casanare, exaltando su condición de cuartel general de la Campaña Libertadora*, conforme fue aprobado en la sesión de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes del día 10 de diciembre de 2015.

Por las anteriores consideraciones, se presenta a consideración del Congreso de la República esta iniciativa legislativa, con el fin de reivindicar el aporte de esta población casanareña a la Independencia, en su condición de Cuartel General del Ejército Libertador; y como fuente de inspiración de grandes exponentes de la literatura latinoamericana.

De los honorables Congresistas,

Atentamente,

  
 JOSÉ CARLOS MIZGER PACHECO  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Sucre

  
 ANTENOR DURÁN CARRILLO  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de la Guajira

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
112 DE 2015 CÁMARA**

*por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Trinidad del departamento de Casanare, exaltando su condición de Cuartel General de la Campaña Libertadora.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Declárese al municipio de Trinidad del departamento de Casanare “Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación”, en su condición de cuartel general de la Campaña Libertadora en el Siglo XIX.

**Artículo 2°.** Autorícese al Gobierno nacional, para que dentro de los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, incorpore las partidas presupuestales para la construcción y terminación de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social e histórico del municipio de Trinidad del Departamento de Casanare:


- a) Construcción de la Catedral San Ezequiel Moreno;
- b) Terminación del Museo Ramón Nonato Pérez;
- c) Construcción del Palacio de la Cultura.


**Artículo 3°.** Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para asesorar y apoyar a la Gobernación de Casanare y al municipio de Trinidad en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos de patrimonio material, e inmaterial; de remodelación, recuperación y construcción de los monumentos e infraestructura cultural e histórica del municipio de Trinidad de conformidad con las normas vigentes.

**Artículo 4°.** El Gobierno nacional, la Gobernación de Casanare y el municipio de Trinidad quedan autorizados para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

**Artículo 5°.** Radio y Televisión de Colombia. R.T.V.C. producirá un programa de televisión y radio, que será transmitido por el canal institucional, Señal Colombia, Canal del Congreso y la Radio Difusora Nacional, sobre esta condición de “Patrimonio Histórico y Cultural” de Trinidad (Casanare), destacando además los diferentes aspectos demográficos, sociales y económicos del municipio.

**Artículo 6°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

  
 JOSÉ CARLOS MIZGER PACHECO  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Sucre

  
 ANTENOR DURÁN CARRILLO  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de la Guajira

COMISIÓN SEGUNDA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
 SUSTANCIACIÓN AL PROYECTO DE LEY  
 NÚMERO 112 DE 2015 CÁMARA

En sesión de la Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes del día 10 de diciembre

de 2015 y según consta en el Acta número 18, se le dio primer debate y se aprobó en votación ordinaria de acuerdo al artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), Proyecto de ley número 112 de 2015 Cámara, *por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Trinidad del departamento de Casanare, exaltando su condición de cuartel general de la Campaña Libertadora*, sesión a la cual asistieron 16 Honorables Representantes, en los siguientes términos:

Leída la proposición con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley, y escuchadas las explicaciones del ponente el honorable Representante Leopoldo Suárez Melo, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

Sometido a consideración el articulado del proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 929 de 2015, se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

Leído el título del proyecto de ley y preguntada la Comisión si quiere que este proyecto sea ley de la República de conformidad con el artículo 130 inciso final de la Ley 5ª de 1992, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

La Mesa Directiva designó al honorable Representante Leopoldo Suárez Melo Ponente Coordinador, al honorable Representante José Carlos Mizger Pacheco y al honorable Representante Antenor Durán Carrillo para rendir informe de ponencia en segundo debate dentro del término reglamentario.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión del día 2 de diciembre de 2015, Acta número 17.

**Publicaciones reglamentarias:**

Texto Proyecto de ley. *Gaceta del Congreso* número 723 de 2015.

Ponencia Primer Debate Cámara *Gaceta del Congreso* número 929 de 2015.

  
 BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ  
 Secretario General  
 Comisión Segunda Constitucional Permanente

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER  
DEBATE, EN SESIÓN DEL DÍA 10 DE DICIEMBRE  
DE 2015, ACTA NÚMERO 18 DE 2015, CO-  
RRESPONDIENTE AL PROYECTO DE LEY NÚ-  
MERO 112 DE 2015 CÁMARA**

*por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Trinidad del departamento de Casanare, exaltando su condición de Cuartel General de la Campaña Libertadora.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Declárese al municipio de Trinidad del departamento de Casanare “Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación”, en su condición de cuartel general de la Campaña Libertadora en el Siglo XIX.

**Artículo 2°.** Autorícese al Gobierno nacional, para que dentro de los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, incorpore las partidas presupuestales para



la construcción y terminación de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social e histórico del municipio de Trinidad del Departamento de Casanare:

- a) Construcción de la Catedral San Ezequiel Moreno;
- b) Terminación del Museo Ramón Nonato Pérez;
- c) Construcción del Palacio de la Cultura.

**Artículo 3°.** Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para asesorar y apoyar a la Gobernación de Casanare y al municipio de Trinidad en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos de patrimonio material, e inmaterial; de remodelación, recuperación y construcción de los monumentos e infraestructura cultural e histórica del municipio de Trinidad de conformidad con las normas vigentes.

**Artículo 4°.** El Gobierno nacional, la Gobernación de Casanare y el municipio de Trinidad quedan autorizados para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

**Artículo 5°.** Radio y Televisión de Colombia. R.T.V.C. producirá un programa de televisión y radio, que será transmitido por el canal institucional, Señal Colombia, Canal del Congreso y la Radio Difusora Nacional, sobre esta condición de “Patrimonio Histórico y Cultural” de Trinidad (Casanare), destacando además los diferentes aspectos demográficos, sociales y económicos del municipio.

**Artículo 6°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

En sesión del día 10 de diciembre de 2015, fue aprobado en primer debate el Proyecto de ley número 112 de 2015 Cámara, por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Trinidad del departamento de Casanare, exaltando su condición de Cuartel General de la Campaña Libertadora, el cual fue anunciado en sesión de Comisión Segunda del día 2 de diciembre de 2015, Acta número 17, de conformidad con el artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003.



MARÍA EUGENIA TRIANA VARGAS  
Presidente (e)

BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ  
Secretario General

COMISIÓN SEGUNDA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., abril 6 de 2016

Autorizamos el informe de ponencia para segundo debate, correspondiente al Proyecto de ley número 112 de 2015 Cámara, por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Trinidad del departamento de Casanare, exaltando su condición de Cuartel General de la Campaña Libertadora.


El proyecto de ley fue aprobado en primer debate en la sesión del día 10 de diciembre de 2015, según Acta número 18.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003, para su discusión y votación, se hizo en la sesión del día 2 de diciembre de 2015, Acta número 17.

**Publicaciones reglamentarias:**

Texto Proyecto de ley. *Gaceta del Congreso* número 723 de 2015.

Ponencia Primer Debate Cámara *Gaceta del Congreso* número 929 de 2015.



ÁIDA MERLANO REBOLLEDO  
Presidente

MARÍA EUGENIA TRIANA VARGAS  
Vicepresidente

BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ  
Secretario Comisión Segunda

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY 164 DE 2015 SENADO, 166 DE 2015 CÁMARA**

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz”, suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015.

El proyecto de ley referido es de iniciativa gubernamental, fue radicado por la señora Ministra de Relaciones Exteriores y el señor Ministro de Defensa en la Secretaría General del Senado el 6 de mayo de 2015 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 270 de 2015.

Con respecto al trámite en Senado, la ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 337 de 2015; y fue discutida y aprobada el día 2 junio 2015 por la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República. La ponencia para segundo debate se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 648 de 2015; y fue discutida y aprobada por la plenaria del honorable Senado de la República el 19 de noviembre de 2015.

En cuanto al trámite en Cámara, la ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 082 de 2016; y fue discutida y aprobada el día 30 marzo 2016 por la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Por lo anterior, y continuando con el procedimiento legislativo presento el siguiente informe de ponencia con el orden que se establece a continuación, identificando además la importancia que este proyecto de ley tiene para los intereses nacionales.

1. Antecedentes.
2. Fundamentos Legales.
3. Sobre la Organización de Naciones Unidas (ONU) y las operaciones de mantenimiento de la paz.
4. Contenido del Acuerdo entre Colombia y ONU.
5. Texto aprobado en primer debate en Cámara.



### 1. Antecedentes

El Gobierno de Colombia ha suscrito el pasado 26 de enero un acuerdo para contribuciones al Sistema de Operaciones de Mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

La firma de este documento viene precedida por el desarrollo, por parte de Colombia, de unas sofisticadas y efectivas capacidades en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, las cuales han permitido consolidar su posición como un actor relevante en los escenarios regionales, hemisféricos y globales. Así, es reconocido mundialmente Colombia, puesto que ha pasado de ser un receptor de ayuda internacional a convertirse en exportador de seguridad, compartiendo su experiencia y ofreciendo asistencia en seguridad a otros países en la región y en el mundo.

Esta experiencia de Colombia en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia transnacional en general, es hoy reconocida a nivel internacional, incluyendo la ONU. Por ello, con el presente acuerdo, Colombia tiene la intención de compartir sus capacidades y su experiencia con la ONU, estableciendo un mecanismo que le permita la participación formal y recurrente en misiones de paz que tiene la Organización alrededor del mundo.

Tal como lo establece el Gobierno nacional, en la correspondiente exposición de motivos, se trata de permitir que dicha participación se desarrolle de manera integral y flexible, buscando contribuir con personal especializado, pero sin perjudicar los requerimientos de seguridad nacional.

### 2. Fundamentos legales y constitucionales

La Constitución Política establece en el artículo 189 que corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa “*Dirigir las relaciones internacionales (...) y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso*”.

El artículo 150 *ibidem*, faculta al Congreso de la República para “*Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional*”, a la vez que el artículo 241 *ibid.*, consagra que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, por tanto establece que una de sus funciones consiste en “*Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República solo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva*”.

En cuanto a la aprobación que compete al Congreso de la República, el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 dispone que las Comisiones Segundas Constitucionales conocerán de “*política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos*

*diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional*”.

Respecto al trámite, el artículo 204 de la Ley 5ª de 1992 prevé que los proyectos de ley sobre tratados internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario o común.

En ese orden de ideas, la iniciativa del Gobierno nacional objeto de estudio, guarda armonía con el ordenamiento jurídico.

### 3. Sobre la Organización de Naciones Unidas (ONU) y las operaciones de mantenimiento de la paz

La ONU es una Organización Internacional fundada en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial por 51 países y cuyo principal objetivo es mantener la paz y la seguridad internacional. Así mismo, busca fomentar relaciones de amistad entre las naciones, promover el progreso social, y mejorar el nivel de vida y los derechos humanos.

La Organización de Naciones Unidas presenta un escenario para que los estados puedan realizar consultas y discusiones sobre diferentes aspectos de su interés, abarcando una diversa gama de temas, en áreas como: desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, el trabajo con refugiados, socorro en casos de desastre, la lucha contra el terrorismo, el desarme y la no proliferación, la protección y promoción de los derechos humanos, la igualdad de géneros el desarrollo económico, la remoción de minas terrestres, y la seguridad alimentaria, entre otros muchos temas.

Cabe señalar que la ONU tiene un mandato rector consistente con asegurar la paz y la seguridad mundial, para lo cual la Organización cuenta con la capacidad que le permite asegurar dicho objetivo. Dentro de estas capacidades, se encuentra la de establecer operaciones de mantenimiento de la paz en virtud de los poderes generales concedidos al Consejo de Seguridad por la propia Carta fundacional (Carta de las Naciones Unidas).

Así, las operaciones de mantenimiento de la paz suelen desplegarse para contener situaciones que pudieran llegar a configurarse como amenazas a la Paz y Seguridad Internacional, configurándose en un elemento clave para la ONU a la hora de acompañar el difícil tránsito que deben acometer los Estados entre situaciones de conflicto y la consecución de la Paz.

Las operaciones de mantenimiento de la paz son ejecutadas a través de uno de los órganos de las Naciones Unidas que es el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO). El DPKO proporciona dirección política y ejecutiva a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en todo el mundo, además se mantiene en contacto con el Consejo de Seguridad, con las partes en conflicto, así como con los países que aportan contingentes, fuerzas de policía y contribuciones financieras, con miras a cumplir los mandatos del Consejo de Seguridad. El Departamento trabaja para integrar los esfuerzos de las Naciones Unidas, y de las entidades gubernamentales y no gubernamentales en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz. El Departamento ofrece orientación y apoyo a otras misiones políticas y de consolidación de la paz de las Naciones Unidas en cues-

tiones militares, de policía, actividades relativas a las minas y otros asuntos pertinentes<sup>1</sup>.

La figura de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz se consolida como la principal herramienta al servicio de la comunidad internacional para el manejo de crisis internacionales que amenazan la paz y la seguridad mundial<sup>2</sup>. Acordemente estas operaciones se configuran como elemento clave para la ONU a la hora de acompañar el difícil tránsito que deben acometer los Estados entre situaciones de conflicto y la consecución de la paz.

Estas actividades se rigen por tres principios básicos:

- Consentimiento de las partes;
- Imparcialidad;
- No uso de la fuerza, excepto en legítima defensa y en defensa del mandato.

Desde la primera operación en 1948, hasta hoy hay más de 60 operaciones. Actualmente hay 16 operaciones de Mantenimiento de la Paz activas, a saber:

- a) Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali (Minusma);
- b) Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sahara Occidental (Minurso);
- c) Misión Multidimensional Integrada de estabilización de las Naciones Unidas en la República Centro-Africana (Minusca);
- d) Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (Unamid);
- e) Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (Unmik);
- f) Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (Unificyp);
- g) Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (Unifil);
- h) Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (Unmogip);
- i) Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah);
- j) Misión de las Naciones Unidas en Liberia (Unmil);
- k) Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (Onuci-Unoci);
- l) Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (Monusco);
- m) Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (Unmiss);
- n) Fuerza provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (Unisfa);
- o) Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (Onuvt-Untso);
- p) Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (Fnuos-Undof).

Aunque cada Operación para el Mantenimiento de la Paz es diferente, cabe resaltar que cumplen con los siguientes objetivos:

- a) Mediante el despliegue efectivo de personal, previenen el surgimiento de un conflicto o su propagación a través de distintas fronteras;
- b) Estabilizan las situaciones de conflicto tras un alto al fuego para crear unas condiciones en las que todas las partes puedan lograr un acuerdo de paz duradero;
- c) Prestan asistencia para la aplicación de una paz general;
- d) Guían a los estados o territorios a través de una transición que los conduzca a un gobierno estable que se base en principios democráticos, en una buena gobernanza y en un desarrollo económico.

A menudo las fuerzas de la Paz de la ONU se ven encaminadas a desempeñar un papel catalizador en las siguientes actividades:

- a) Desarme, la desmovilización y la reintegración de excombatientes;
- b) Actividades relativas a las minas;
- c) Reforma del sector de la seguridad y otras actividades relacionadas con el Estado de derecho;
- d) Protección y promoción de los derechos humanos;
- e) Asistencia en la organización de procesos electorales;
- f) Apoyo en el restablecimiento y ampliación de la autoridad del Estado;
- g) Promoción de la recuperación social y económica y el desarrollo.

#### 4. Contenido del Acuerdo entre Colombia y ONU

Este Acuerdo contempla medidas para la participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU estableciendo un marco general que permita la participación formal y decidida en estos escenarios, de cara al posconflicto, siempre supeditado al mejoramiento de las condiciones internas de seguridad.

Lo anterior, con fundamento en la estrategia internacional del Ministerio de Defensa que busca consolidar la participación en escenarios internacionales bajo la perspectiva del futuro de la Fuerza Pública, contribuyendo con las capacidades desarrolladas en los últimos años, pero a su vez proyectando nuevas capacidades y estándares fundamentados en el profesionalismo de los hombres y mujeres de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Así, este acuerdo establece un marco normativo amplio y suficiente que permitirá el despliegue efectivo de personal de la Fuerza Pública, cobijado por un régimen de privilegios e inmunidades suficiente para garantizar su protección durante el mismo, como un marco flexible que permite al Gobierno nacional identificar, establecer y ejecutar los tipos de contribución vía arreglos de implementación derivados del Acuerdo Marco.

El Acuerdo consta de cinco artículos:

El **artículo 1º** prevé el objeto del acuerdo, en donde se establece que su fin primordial es la creación de un marco jurídico para la contribución de personal y equipo colombiano en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU. Se explica así mismo que, mediante el instrumento se busca identificar cuáles serían

<sup>1</sup> Tomado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/about/dpko/>

<sup>2</sup> Department of Peacekeeping Operations, "United Nations Peacekeeping Operations- Principles and Guidelines", 2008, pg. 6

las posibles contribuciones de Colombia y además se supedita la contribución a que la misma se haga en virtud del cumplimiento de un mandato del Consejo de Seguridad.

El artículo 2° consagra la identificación a la que se hace referencia en el párrafo precedente. Dicha descripción consiste en una lista taxativa del tipo de recursos que podrán ser desplegados por el Gobierno de la República de Colombia. Así pues, se establece que estos recursos serán: i) Unidades del Ejército, ii) Unidades Navales, iii) Unidades de la Fuerza Aérea y iv) Unidades de Policía.

Por su parte, el artículo 3° establece las condiciones del suministro, dejando en claro que la decisión final respecto a cualquier despliegue efectivo de recursos colombianos será del Gobierno nacional. Así mismo, este artículo crea el marco específico del despliegue mediante la consagración del mecanismo de acuerdos de implementación posteriores. Dichos acuerdos de implementación resultan imperativos para dar efectos a los objetivos y aplicar los preceptos consagrados en el acuerdo.

Estos arreglos o acuerdos de implementación se deberán establecer para cada operación particular y deberán contener, *inter alia*, una descripción detallada de la contribución a hacerse, los regímenes disciplinarios y estándares de conducta del personal que serán aplicables en la operación específica, las condiciones para el reembolso a Colombia, por parte de la ONU, por las contribuciones aportadas y disposiciones relativas a solución de controversias y reclamos de terceros.

Es preciso resaltar que estos acuerdos de implementación a los que se hace mención, son instrumentos que buscan implementar y desarrollar las cláusulas del acuerdo sub exámine. En este sentido, no estarían llamados a modificar las obligaciones previstas en el presente Acuerdo o a establecer nuevas obligaciones para las Partes.

El artículo 4°, por su parte, regula de manera integral el estatus del que gozarán las contribuciones colombianas. Así pues, el artículo 4° consagra que el estatus del personal y del equipo aportado será aquel contenido en el respectivo Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas o la Misión (SOFA o SOMA por sus siglas en inglés) que la ONU ha negociado o negociará para cada Operación en particular con el país receptor de la Operación. Cabe señalar que estos denominados acuerdos SOFA o SOMA son forzosamente consecuentes con lo establecido por la Convención sobre Privilegios e Inmунidades de las Naciones Unidas de 1946, lo cual implica que el régimen de privilegios e inmunidades mínimo para el personal desplegado siempre será acorde a los requerimientos mínimos del ordenamiento jurídico colombiano.

Finalmente, el artículo 5° regula las disposiciones atinentes a la entrada en vigor del instrumento. Así, se establece que el acuerdo en cuestión entrará en vigor internacional en la fecha de recepción de la notificación en la cual Colombia informe a la ONU que el instrumento ha surtido el trámite interno requerido para su entrada en vigor. De la misma manera, regula su terminación indicando que el acuerdo quedará sin efectos tres meses después de la fecha en la que cualquiera de las partes indique por escrito su intención de dar por terminado el acuerdo.

Todas estas disposiciones son necesarias para permitir el despliegue de personal de la Fuerza Pública para servir en las diferentes misiones que se autorizan

bajo la égida de un mandato del Consejo de Seguridad. Sumado a lo anterior, se regulan aspectos tales como la descripción de los recursos a desplegar, las condiciones del suministro y el estatus del personal y el equipo.

Cabe resaltar que es claro en el texto del acuerdo que su suscripción no obliga a participar en las operaciones en curso, la cual será una decisión del Gobierno nacional sin estar obligada a participar si no lo considera necesario, y dicha participación será decidida mediante la suscripción de arreglos posteriores de implementación, que constituyen acuerdos simplificados que el Gobierno podrá suscribir para garantizar la implementación del acuerdo.

La aprobación del presente acuerdo permitirá afianzar la relación de cooperación con la ONU, elevando los estándares operacionales de nuestras Fuerzas Militares por vía de interoperabilidad con otras fuerzas y personal de diferentes países, adoptando mejores prácticas de otros ejércitos y fuerzas de seguridad.

Por último, cabe señalar, como ha sido establecido numerosas veces por el Gobierno nacional, que Colombia no está interesada en tener presencia militar extranjera en su territorio y, por lo tanto, este acuerdo de ninguna manera contempla esa posibilidad.

#### 6. Texto aprobado en primer debate en Cámara

Artículo 1°. Apruébase el “Acuerdo marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz”, suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1994, el “Acuerdo marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz”, suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

#### Proposición final

Por las anteriores consideraciones de conveniencia y de conformidad, propongo darle segundo debate ante la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 164 de 2015 Senado, 166 de 2015 Cámara, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz”, suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015.

Cordialmente,

  
ALFREDO DELUQUE ZULETA  
Coordinador Ponente

  
MARIA EUGENIA TRIANA VARGAS  
Ponente

**TEXTO DEFINITIVO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 164 DE 2015, 166 DE 2015 CÁMARA**

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz”, suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz”, suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1994, el “Acuerdo marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz”, suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

Cordialmente,



ALFREDO DELUQUE ZULETA  
Coordinador Ponente

MARÍA EUGENIA TRIANA VARGAS  
Ponente

**COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

**SUSTANCIACIÓN**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2015 CÁMARA, NÚMERO 164 DE 2015 SENADO**

En sesión de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes del día 30 de marzo de 2016 y según consta en el Acta número 20, se le dio primer debate y se aprobó en votación nominal de acuerdo al artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), el **Proyecto de ley número 166 de 2015 Cámara, número 164 de 2015 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo Marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz”,** suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015, sesión a la cual asistieron 17 honorables Representantes, en los siguientes términos:

Se lee el impedimento presentado por la honorable Representante Tatiana Cabello Flórez el cual fue negado con votación nominal y pública, con 0 votos por el SÍ y 10 votos por el NO, para un total de 10 votos, así:

Votación	Sí	No
Agudelo García Ana Paola		X
Barreto Castillo Miguel Ángel		
Cabello Flórez Tatiana		
Deluque Zuleta Alfredo Rafael		
Durán Carrillo Antenor		X
Hoyos Salazar Federico Eduardo		X
Merlano Rebolledo Aída		
Mesa Betancur José Ignacio		X
Mizger Pacheco José Carlos		
Orjuela Gómez Pedro Jesús		X
Orozco Vicuña Moisés		
Pérez Oyuela José Luis		X
Rosado Aragón Álvaro Gustavo		
Torres Monsalvo Efraín Antonio		X
Triana Vargas María Eugenia		X
Uribe Muñoz Alirio		
Urrego Carvajal Luis Fernando		X
Villamizar Ortiz Andres Felipe		X
Yepes Martínez Jaime Armando		

Leída la proposición con que termina el informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley y escuchadas las explicaciones de la ponente honorable Representante María Eugenia Triana Vargas, se sometió a consideración, se realizó votación nominal y pública, **fue aprobada** con 11 votos por el SÍ y ningún voto por el NO, para un total de 11 votos, así:

Votación	Sí	No
Agudelo García Ana Paola	X	
Barreto Castillo Miguel Ángel		
Cabello Flórez Tatiana	X	
Deluque Zuleta Alfredo Rafael		
Durán Carrillo Antenor	X	
Hoyos Salazar Federico Eduardo	X	
Merlano Rebolledo Aída		
Mesa Betancur José Ignacio	X	
Mizger Pacheco José Carlos		
Orjuela Gómez Pedro Jesús	X	
Orozco Vicuña Moisés		
Pérez Oyuela José Luis	X	
Rosado Aragón Álvaro Gustavo		
Torres Monsalvo Efraín Antonio	X	
Triana Vargas María Eugenia	X	
Uribe Muñoz Alirio		
Urrego Carvajal Luis Fernando	X	
Villamizar Ortiz Andrés Felipe	X	
Yepes Martínez Jaime Armando		

Sometido a consideración, el articulado del Proyecto, publicado en la *Gaceta del Congreso* 082 de 2016, y se aprobó en votación nominal y pública, **fue aprobado** con 11 votos por el SÍ y ningún voto por el NO, para un total de 11 votos así:

Votación	Sí	No
Agudelo García Ana Paola	X	
Barreto Castillo Miguel Ángel		
Cabello Flórez Tatiana	X	
Deluque Zuleta Alfredo Rafael		
Durán Carrillo Antenor	X	
Hoyos Salazar Federico Eduardo	X	
Merlano Rebolledo Aída		
Mesa Betancur José Ignacio	X	
Mizger Pacheco José Carlos		
Orjuela Gómez Pedro Jesús	X	
Orozco Vicuña Moisés		



Pérez Oyuela José Luis	X	
Rosado Aragón Álvaro Gustavo		
Torres Monsalvo Efraín Antonio	X	
Triana Vargas María Eugenia	X	
Uribe Muñoz Alirio		
Urrego Carvajal Luis Fernando	X	
Villamizar Ortiz Andrés Felipe	X	
Yepes Martínez Jaime Armando		

Leído el título del proyecto y preguntada a la Comisión si quiere que este proyecto pase a segundo debate y sea ley de la República de conformidad con el artículo 130 inciso final de la Ley 5ª de 1992, se sometió a consideración y se aprobó en votación nominal y pública, **fuieron aprobados**, con 11 votos por SÍ y ningún voto por el NO, para un total de 11 votos, así:

Votación	Sí	No
Agudelo García Ana Paola	X	
Barreto Castillo Miguel Ángel		
Cabello Flórez Tatiana	X	
Deluque Zuleta Alfredo Rafael		
Durán Carrillo Antenor	X	
Hoyos Salazar Federico Eduardo	X	
Merlano Rebolledo Aída		
Mesa Betancur José Ignacio	X	
Mizger Pacheco José Carlos		
Orjuela Gómez Pedro Jesús	X	
Orozco Vicuña Moisés		
Orjuela Gómez Pedro Jesús	X	
Orozco Vicuña Moisés		
Pérez Oyuela José Luis	X	
Rosado Aragón Álvaro Gustavo	X	
Torres Monsalvo Efraín Antonio		
Triana Vargas María Eugenia	X	
Uribe Muñoz Alirio	X	
Urrego Carvajal Luis Fernando		
Villamizar Ortiz Andrés Felipe		
Yepes Martínez Jaime Armando		

La Mesa Directiva designó a los honorables Representantes Alfredo Rafael Deluque Zuleta (ponente coordinador) y María Eugenia Triana Vargas para rendir informe de ponencia en segundo debate dentro del término reglamentario.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión del día 16 de marzo de 2016, Acta número 19.

Publicaciones reglamentarias:

Texto Proyecto de ley *Gaceta del Congreso* 270 de 2015

Ponencia primer debate Senado *Gaceta del Congreso* 337 de 2015

Ponencia segundo debate Senado *Gaceta del Congreso* 648 de 2015

Ponencia primer debate Cámara *Gaceta del Congreso* 82 de 2016

  
**BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ**  
 Secretario General  
 Comisión Segunda Constitucional Permanente

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE, EN SESIÓN DEL DÍA 30 DE MARZO DE 2016, ACTA 20 DE 2016, CORRESPONDIENTE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2015 CÁMARA, NÚMERO 164 DE 2015 SENADO**

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz, suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Apruébase el “Acuerdo Marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz”, suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015.

Artículo 2º. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1994, el “Acuerdo Marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz”, suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015, que por el artículo 1º, de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

En sesión del día 30 de marzo de 2016 fue aprobado en primer debate el **Proyecto de ley número 166 de 2015 Cámara, número 164 de 2015 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo Marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz”, suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015, el cual fue anunciado en sesión de Comisión Segunda del día 16 de marzo de 2016, Acta 19, de conformidad con el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

  
 AÍDA MERLANO REBOLLEDO  
 Presidenta

  
 MARÍA EUGENIA TRIANA VARGAS  
 Vice-Presidenta

  
 BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ  
 Secretario General

COMISIÓN SEGUNDA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., abril 6 de 2016

Autorizamos el Informe de Ponencia para Segundo Debate, correspondiente **Proyecto de ley número 166 de 2015 Cámara, 164 de 2015 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo Marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al Sistema de Acuerdos de

*Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz*”, suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015.

El proyecto de ley fue aprobado en primer debate en sesión del día 30 de marzo de 2016, Acta número 20.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8 del acto legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación, se hizo en sesión del día 16 de marzo de 2016, Acta número 19.

#### Publicaciones reglamentarias:

Texto Proyecto de ley *Gaceta del Congreso* 270 de 2015

Ponencia primer debate Senado *Gaceta del Congreso* 337 de 2015

Ponencia segundo debate Senado *Gaceta del Congreso* 648 de 2015

Ponencia primer debate Cámara *Gaceta del Congreso* 82 de 2016

AÍDA MERLANO REBOLLEDO  
Presidente

MARÍA EUGENIA TRIANA VARGAS  
Vicepresidente

BENJAMÍN NINO FLÓREZ  
Secretario Comisión Segunda

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 236 DE 2015 CÁMARA

*por medio la cual la Nación se vincula a la celebración de los 75 años de la Universidad del Atlántico, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.*

#### Antecedentes

Quien suscribe la presente ponencia, presentó a consideración del Congreso de la República el **Proyecto de ley número 236 de 2015 Cámara**, cuyo fundamento es que la Nación se vincule a la celebración de los 75 años de la Universidad del Atlántico.

El día 2 de junio de 2015, fue anunciada la discusión de la ponencia para primer debate, la cual es aprobada en sesión de la Comisión Cuarta de la Honorable Cámara de Representantes el día 10 de junio de 2015.

#### Fundamento de la ponencia

La iniciativa en estudio consta de tres (3) artículos que tienen como fundamento que la Nación se vincule a la celebración de los 75 años de la Universidad del Atlántico, y una al regocijo de toda la comunidad universitaria (artículo 1°); Autorización al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, una asignación con la finalidad de: a) Rehabilitación y dotación de la Sede Centro de la Universidad del Atlántico en la cual funcionará una moderna Biblioteca y Centro de Idiomas, b) Construcción y dotación del Centro de Investigación e Innovación de la

Universidad del Atlántico, c) Construcción y dotación del Edificio de Docentes de la Universidad del Atlántico, d) Fortalecimiento de la política de descentralización universitaria a los municipios del Atlántico (artículo 2°); Vigencia (artículo 3°).

#### Conveniencia del proyecto

Debido a la importancia del proyecto de ley en estudio, traemos a colación la exposición de motivos, que se encuentra publicada en la *Gaceta del Congreso* de la República número 293 de 2015:

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Fundamentos de Constitucionalidad.

De conformidad con el artículo 150 de la Constitución Política, en su numeral 15 establece lo siguiente:

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

15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria”.

La facultad del Congreso de la República para decretar honores a un ciudadano implica, según lo ha considerado la jurisprudencia<sup>1</sup> de la Honorable Corte Constitucional, reconocer un hecho importante para la vida de la Nación o de una de sus comunidades, autorizado la realización de ciertos gastos, esta facultad congresional en las voces ese Alto Tribunal se acota en los siguientes términos:

“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. Así, en relación con la objeción presidencial en el presente caso, es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera deben ser ejecutadas dentro del periodo fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”, evento en el cual es perfectamente legítima...”<sup>2</sup>.

#### Fundamentos de conveniencia

La Universidad del Atlántico es una institución pública de educación superior cuyo claustro universitario se encuentra ubicado en el Área Metropolitana de Barranquilla en el Departamento del Atlántico, cuyo fundador fue el reconocido filósofo barranquillero Julio Enrique Blanco quien diseñó y puso en marcha esta Alma Máter de Educación Superior.

<sup>1</sup> Sentencia C-985 de 2006, del 29 de noviembre de 2006.

<sup>2</sup> Sentencia C-782 de 2001.

El nacimiento de la Universidad estuvo precedido en los intentos del doctor Julio Enrique Blanco de establecer una Institución que le permitiera a la comunidad atlanticense acceder a la Educación Superior, como lo fue el Museo del Atlántico, creado mediante Ordenanza número 35 del 1940.

Por su parte, el Instituto de Tecnología fue la primera facultad que prestó los servicios de formación superior en el Museo del Atlántico, creado por Ordenanza número 24 de 1941, en 1943 se creó la Facultad de Comercio y Finanzas, a la cual se le agregaron posteriormente los nacientes programas de Ingeniería, Química y Farmacia, los que unidos a los existentes de tiempo atrás dieron cuerpo a la Institución Politécnica del Caribe, creada por Ordenanza número 36 de 1945.

El 15 de junio de 1946 se creó legalmente la Universidad del Atlántico, por medio de la Ordenanza número 42 expedida en aquel año por la Asamblea Departamental. El núcleo básico de la Alma Máter estaba constituido por las Facultades de Comercio y Finanzas, Química y Farmacia, Ingeniería Química, la Escuela de Bellas Artes y el Castillo de Salgar.

En la actualidad la Universidad del Atlántico cuenta con diez facultades y treinta cuatro programas, determinando en su visión institucional el carácter de líder en el conocimiento para el desarrollo de la región Caribe.

La importancia social de la Universidad del Atlántico cobra mayor vigencia ante el hecho de que según datos del Ministerio de Educación cursaban 26.480 estudiantes grado once en el 2013, mientras que solo 17.747 iniciaban estudios de Educación Superior en los diferentes niveles de formación: técnica, tecnológica y universitaria, lo que significa que casi 10 mil estudiantes que terminan el ciclo de educación media anualmente quedan por fuera debido a la falta de cobertura en educación superior.

El presente proyecto de ley pretende que la Nación se vincule a la celebración de los 75 años de la Universidad del Atlántico, tal y como su comunidad universitaria lo ha entendido históricamente al contarlos desde el nacimiento del Museo del Atlántico, autorizando las apropiaciones presupuestales que sean necesarias, a fin de financiar y concurrir en obras que redunden en el mejoramiento del servicio educativo que la universidad presta a los jóvenes de esta sección del país”.

#### **Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por intermedio del doctor Andrés Escobar Arango, Viceministro Técnico, mediante oficio radicado el día 21 de agosto de 2015, presenta comentarios a la presente iniciativa, en los siguientes términos:

“(…)

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto del texto aprobado para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

(…)

Es conveniente señalar, que la Constitución Política establece normas básicas en materia presupuestal en los artículos 151 y 152, en virtud de los cuales se

sancionó la Ley 225 de 1995, que autorizó al Gobierno nacional para compilar las normas que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Así se expidió el Decreto número 111 de 1996. El artículo 38 del citado Estatuto señala taxativamente las apropiaciones que pueden ser incluidas en el Presupuesto de Gastos, de lo que se desprende que estas deben contar con un título constitutivo (de gasto), en los términos previstos en la Constitución Política y dicho Estatuto.

En ese orden de ideas, resulta conveniente advertir que si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. De este modo, en relación con la preparación del proyecto de Presupuesto General de la Nación, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, prevé:

“**Artículo 47.** Corresponde al Gobierno preparar anualmente el proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto”.

Por su parte, la Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente una posición según la cual las disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de construir títulos jurídicos suficientes en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden construir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello” y que “la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevar a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 C. P.) (Subrayas y negrillas propias).

En este sentido, al no existir la norma legal, no se podría hablar de disponibilidad de recursos financieros para atender el eventual cumplimiento del proyecto de ley; y si existiera título legal de gasto, sería incorporado al Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno.

Sin perjuicio de lo anterior, es obligación de este Ministerio advertir que el modelo actual de financiamiento de la Educación Superior en Colombia está determinado por los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, los cuales establecen:

“Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

Artículo 87. A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto.

Este incremento se efectuará en conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran (...)."

Como se advierte, al financiamiento de las universidades públicas –tanto nacionales como territoriales– concurren el Gobierno nacional, las entidades territoriales y las universidades con sus recursos propios. En este sentido, los aportes de la Nación constituyen una de las fuentes de financiación, los cuales son asignados en forma global, tanto en funcionamiento como en inversión, y junto con los aportes territoriales y sus rentas propias, elaboran sus presupuestos, y los distribuyen de acuerdo con sus necesidades, y son los Consejos Superiores, máximos órganos de gobierno de estas, los facultados para su aprobación, por lo que corresponde a cada ente universitario atender los gastos que le demanden el cumplimiento de su objetivo social y los que las normas legales les señalen.

Adicionalmente, el artículo 17 de la Ley 1739 de 2014 estableció para los períodos gravables 2013, 2014 y 2015 un punto adicional de la tarifa del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), es decir, pasó del ocho por ciento (8%) al nueve por ciento (9%). De conformidad con lo dispuesto en el párrafo transitorio del artículo 24 de la Ley 1607 de 2012, para el período gravable 2015 el 40% de dicho punto adicional se destinará a financiar las instituciones de educación superior públicas del país.

Así mismo, el artículo 18 de la Ley 1739 de 2014 destinó a partir del 2016, el nueve por ciento (9%) de la tarifa del impuesto, 0.6 punto a financiar instituciones de educación superior públicas, créditos beca a través del Icetex, y mejoramiento de la calidad de la educación superior.

Por otra parte, se sugiere revisar las funciones de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente, toda vez que conforme al artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, le compete para tramitar los proyectos de “honores y monumentos públicos” es la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

Al respecto es necesario señalar que al referirse al control de constitucionalidad de la ley en Comisiones Constitucionales, la Corte ha optado por un criterio material para determinar la competencia o incompetencia de una comisión.

En Sentencia C-975 de 2002, expreso:

*“En los juicios de inconstitucionalidad donde se convierte la competencia o incompetencia de una comisión permanente para tramitar y aprobar en primer debate un proyecto de ley, respecto del cual existe una duda razonable sobre el destino que este debe seguir, el criterio para definir cuál es la comisión a la que ha debido remitirse dicho proyecto es eminentemente material, es decir, referido al tema y a la finalidad que persigue la ley, sin que resulte relevante que entre las varias materias tratadas una tenga un mayor número de artículos.*

*En aquellos casos donde las materias reguladas en un proyecto de ley no aparezcan claramente asigna-*

*das a una determinada y específica comisión o puedan ser estudiadas por varias de ellas, y el Presidente de la respectiva célula congresional haya dispuesto su envío a la comisión que considere pertinente en atención a su afinidad temática, en acatamiento al respecto por el principio democrático, el control de constitucionalidad que se adelante en esa causa debe ser flexible, de forma tal que sólo se pueda considerar la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto, cuando la asignación de competencia resulta irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992. Sólo en este último caso –lo dijo la Corte–, el juez de la Carta podría sustituir la decisión del Presidente del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, decretando la inexequibilidad por vicios de forma de la ley que se trate”.*

Por las anteriores consideraciones, de la manera más respetuosa el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable al artículo 2° del proyecto de ley, y solicita se tengan en cuenta las demás consideraciones, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa y disciplina fiscal vigente.

#### **Facultad de los congresistas en la presentación de este tipo de iniciativa legislativa (constitucional y legal)**

Nuestro sistema constitucional y legal es permisivo con los miembros del Congreso de la República, ya que lo faculta para la presentación de proyectos de ley y/o acto legislativo, cosa contraria de lo que ocurre con otros Sistemas Constitucionales, donde solo se pueden presentar iniciativas legislativas a través de Bancadas.

##### **a) Aspectos constitucionales**

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 N. 3, superiores se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 Constitucional.

##### **b) Aspectos legales**

La Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso), dispone en su artículo 140, que la iniciativa legislativa puede tener su origen en las Cámaras Legislativas y, en tal sentido, el mandato legal, dispone:

“Artículo 140. *Iniciativa Legislativa.* Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

Una vez analizado el marco constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, y llegados a la conclusión de que el Proyecto de ley número 236 de 2015 Cámara, se encuentra enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y la ley; el Congreso de la República, no invade órbitas ni competencias de otras Ramas del Poder Público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno nacional.



### **Análisis jurisprudencial relacionado con la iniciativa del Congreso en el gasto**

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-441 del 8 de julio de 2009<sup>3</sup>, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado:

“INICIATIVA LEGISLATIVA EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO-Reiteración de jurisprudencia.

La jurisprudencia ha indicado que tanto el Congreso de la República como el Gobierno nacional poseen iniciativa en materia de gasto público. El Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno. También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas respectivas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-343 de 1995<sup>4</sup>, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado:

Con Magistrado Ponente, doctor Vladimiro Naranjo Meza, la Corte sostuvo que la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos.

En Sentencia C-360 de 1996<sup>5</sup> en lo que tiene que ver con el principio de la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público, la Corte dijo que las leyes que decreten gasto público de funcionamiento o de inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno.

Al respecto, es importante determinar la línea jurisprudencial que ha tenido la Corte Constitucional frente al análisis de las leyes de homenaje, honores, conmemoraciones y monumentos, para el tema que nos ocupa se tomó una Sentencia reciente la C-015A 2009<sup>6</sup>, que realiza un análisis de inconstitucionalidad frente a las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 72 de 2006 Senado, 231 de 2007 Cámara, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y ordena en su homenaje la construcción de algunas obras.

De esta manera, sobre el problema jurídico planteado la Corte Constitucional, sostiene lo siguiente:

Ahora bien, en relación con las leyes que decretan gasto público pese a que el Ejecutivo no estuviere de acuerdo con él, esta Corporación ha concluido que esas iniciativas son compatibles con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y no violan el artículo 151 de la Constitución, cuando consagran autorizaciones de inclusión

en el Presupuesto Anual de la Nación o de desembolso a través del sistema de cofinanciación y no se imponen como órdenes imperativas. La Sentencia C-782 de 2001, providencia que en esta oportunidad también se reitera, explicó así el argumento:

Esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ¿ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos ¿Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra ¿un mandato imperativo dirigido al ejecutivo, caso en el cual es inexecutable, o si, por el contrario, se trate de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto, evento en el cual es perfectamente legítima.

Así, la Ley 609 de 2000 es, entre muchas otras, una norma legal que el gobierno habrá de tener en cuenta para incluir en futuras vigencias fiscales, dentro del Presupuesto Nacional, los gastos públicos que en ella se autorizan con el propósito de exaltar la memoria del ex General Gustavo Rojas Pinilla. De este modo, la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos. En este orden de ideas, las autorizaciones que allí se hacen a pesar del lenguaje imperativo con el que están redactadas y la alusión a sumas de dinero concretas, no dejan de ser disposiciones que entran a formar parte del universo de gastos que ha de tener en cuenta el Gobierno para formular el proyecto de presupuesto anual y, en todo caso, las erogaciones autorizadas que se incorporan al proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, formarán parte de este de acuerdo con la disponibilidad de los recursos, y las prioridades del Gobierno, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen de ordenamiento territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

**ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO-Importancia.**

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 prescribe que en los proyectos de ley que decreten gasto público debe establecerse cuál es el costo fiscal de la iniciativa, al igual que la fuente de ingreso para el financiamiento de dicho costo, y también dispuso que el impacto fiscal del proyecto deberá estar en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, artículo este sobre el cual la Corte fijó su alcance mediante Sentencia C-502 de 2007<sup>7</sup>, precisando que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de

<sup>3</sup> Sentencia C-441 de 2009.

<sup>4</sup> Sentencia C-343 de 1995.

<sup>5</sup> Sentencia C-360 de 1996.

<sup>6</sup> Sentencia C-015A 2009.

<sup>7</sup> Sentencia C-502 de 2007.

Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa e interpretando el mencionado artículo en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

#### **Pliego de modificaciones para segundo debate**

El artículo 2° del proyecto de ley, quedará así:

**Artículo 2°.** Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con la Constitución Política; de las competencias ordenadas en el Decreto número 111 de 1996 y la Ley 715 de 2001, y de las establecidas en la Ley 30 de 1992 y sus Decretos Reglamentarios, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias para ejecutar y entregar al servicio de la comunidad universitaria de la Universidad del Atlántico, las siguientes obras de infraestructura y fortalecimiento del recurso humano:

- a) Rehabilitación y dotación de la sede centro de la Universidad del Atlántico en la cual funcionará una moderna Biblioteca y el Centro de Idiomas;
- b) Construcción y dotación del Centro de Investigación e Innovación de la Universidad del Atlántico;
- c) Construcción y dotación del Edificio de Docentes de la Universidad del Atlántico;
- d) Fortalecimiento de la política de descentralización universitaria a los municipios del Atlántico”.

#### **Antecedentes legislativos de la iniciativa en estudio en el Congreso de la República**

El Proyecto de ley número 236 de 2015 Cámara, fue presentado a consideración del Congreso de la República el día 12 de mayo de 2015, por la Honorable Representante **Martha Patricia Villalba Hodwalker**, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Dicho proyecto de ley, ha tenido el siguiente trámite legislativo:

- a) Publicación proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* de la República número 293 de 2015;
- b) Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el día 12 de mayo de 2015 y recibido en la misma el día 21 de mayo de 2015, conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992;
- c) Mediante Oficio número CCCP3.4-0986-15 fui designado ponente para primer debate;
- d) Radicación Ponencia Primer Debate: 1° de junio de 2015;
- e) Publicación Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* de la República número 357 de 2015;
- f) Anuncio y discusión y votación Ponencia Primer Debate: Sesión de la Comisión Cuarta de la Honorable Cámara de Representantes del día 2 de junio de 2015;
- g) Aprobación Ponencia Primer Debate: Sesión de la Comisión Cuarta de la Honorable Cámara de Re-

presentantes del día 10 de junio de 2015, sin modificaciones;

h) La Presidencia de la Comisión Cuarta de la Honorable Cámara de Representantes me designa Ponente para Segundo Debate mediante Oficio número CCCP3.4-1003-15 del 10 de junio de 2015.

#### **Proposición**

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, solicito a los miembros de la Honorable Cámara de Representantes aprobar en segundo debate el **Proyecto de ley número 236 de 2015 Cámara**, por medio la cual la Nación se vincula a la celebración de los 75 años de la Universidad del Atlántico, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones, con las modificaciones propuestas en la presente ponencia.

De los Honorables Congresistas,

Cordialmente,



**NICOLÁS DANIEL GUERRERO MONTAÑA**  
Representante a la Cámara  
Ponente.

#### **TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 236 DE 2015 CÁMARA**

*por medio la cual la Nación se vincula a la celebración de los 75 años de la Universidad del Atlántico, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°.** Por medio de la presente ley, la Nación se vincula a la celebración de los 75 años de la Universidad del Atlántico, y se une al regocijo de toda su comunidad universitaria.

**Artículo 2°.** Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con la Constitución Política; de las competencias ordenadas en el Decreto número 111 de 1996 y la Ley 715 de 2001, y de las establecidas en la Ley 30 de 1992 y sus Decretos Reglamentarios, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias para ejecutar y entregar al servicio de la comunidad universitaria de la Universidad del Atlántico, las siguientes obras de infraestructura y fortalecimiento del recurso humano:

- a) Rehabilitación y dotación de la sede centro de la Universidad del Atlántico en la cual funcionará una moderna Biblioteca y el Centro de Idiomas;
- b) Construcción y dotación del Centro de Investigación e Innovación de la Universidad del Atlántico;
- c) Construcción y dotación del Edificio de Docentes de la Universidad del Atlántico;
- d) Fortalecimiento de la política de descentralización universitaria a los municipios del Atlántico”.

**Artículo 3º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

Cordialmente,

Cordialmente,  
  
**NICOLÁS DANIEL GUERRERO MONTAÑO**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente.

Bogotá, D. C., 19 de abril de 2016

En la fecha hemos recibido el presente informe de ponencia para segundo debate y pliego de modificaciones para segundo debate y texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 236 de 2015 Cámara, presentado por el honorable Representante *Nicolás Daniel Guerrero Montaña*.

  
**NICOLÁS DANIEL GUERRERO MONTAÑO**  
 Presidente Comisión Cuarta

  
**CONSUELO GONZALEZ DE PERDOMO**  
 Secretaria Comisión Cuarta

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN CUARTA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 236 DE 2015 CÁMARA**

*por medio la cual la Nación se vincula a la celebración de los 75 años de la Universidad del Atlántico, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Por medio de la presente ley, la Nación se vincula a la celebración de los 75 años de la

Universidad del Atlántico, y se une al regocijo de toda su comunidad universitaria.

**Artículo 2º.** Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con la Constitución Política; y de las competencias establecidas en la Ley 30 de 1992 y sus Decretos Reglamentarios, teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestales incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones presupuestales necesarias para ejecutar y entregar al servicio de la comunidad universitaria de la Universidad del Atlántico, las siguientes obras de infraestructura y fortalecimiento del recurso humano:

- Rehabilitación y dotación de la sede centro de la Universidad del Atlántico en la cual funcionará una moderna Biblioteca y el Centro de Idiomas;
- Construcción y dotación del Centro de Investigación e Innovación de la Universidad del Atlántico;
- Construcción y dotación del Edificio de Docentes de la Universidad del Atlántico;
- Fortalecimiento de la política de descentralización universitaria a los municipios del Atlántico”.

**Artículo 3º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Bogotá, D. C., junio 10 de 2015

Autorizamos el presente texto del Proyecto de ley número 236 de 2015 Cámara, aprobado en primer debate por la Comisión Cuarta.

  
**JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO**  
 Presidente Comisión Cuarta

  
**CONSUELO GONZALEZ DE PERDOMO**  
 Secretario Comisión Cuarta

## CARTA DE COMENTARIOS

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE JUSTICIA, CONCEPTO CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 175 DE 2015 CÁMARA (COMBATE A LOS GRUPOS CRIMINALES ARMADOS)**

*por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados dentro del territorio nacional.*

Bogotá, D. C., jueves, 14 de abril de 2016

OFI 16-0009247-DCP-3200

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Carrera 7 N° 8 - 68

Ciudad

**Asunto: Concepto Consejo Superior de Política Criminal - Proyecto de ley número 175 de 2015 Cámara (Combate a los grupos criminales armados)**

Respetado doctor Mantilla:

De manera atenta, me permito remitirle el Concepto del Consejo Superior de Política Criminal emitido el 13 de abril de 2016 al Proyecto de ley número 175 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados dentro del territorio nacional.*

De igual manera, agradezco circular el respectivo concepto a los autores, ponentes y congresistas integrantes de la célula respectiva en la que se encuen-

tra el Proyecto de Ley para su conocimiento y fines pertinentes.

Cordialmente,



**MARCELA ABADÍA CUBILLOS**  
Directora de Política Criminal y Penitenciaria  
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Anexos: Concepto Consejo Superior de Política Criminal - **Proyecto de ley número 175 de 2015 Cámara** (Combate a los grupos criminales armados) en cinco (5) folios.

### CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

#### Estudio del Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de ley número 175 de 2015 Cámara

*por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados dentro del territorio nacional.*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 175 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados dentro del territorio nacional.*

Autor	Representante <i>Efraín Torres Monsalvo</i>
Fecha de radicación	9 de diciembre de 2015
Estado actual	Pendiente Ponencia de Primer Debate en Cámara
Referencia	Concepto número 16.02

#### 1. Objeto, contenido y alcance del Proyecto de ley

El Proyecto de Ley tiene por objeto permitir la implementación de medidas orientadas a garantizar la seguridad nacional, habilitando a la Fuerza Pública para utilizar medios propios de la confrontación con grupos armados organizados para enfrentar a la criminalidad organizada (artículo 1°).

Lo anterior, en el contexto de un eventual pos-tacuerdo y la posibilidad de que algunos reductos de las Farc, así como otros grupos de delincuencia organizada, mantengan la capacidad de enfrentar militarmente al Estado, sosteniendo el ponente que a estos grupos no se les puede seguir enfrentando con las mismas herramientas con que se confronta a “delincuentes de barrio”<sup>1</sup>.

Se incorpora, entonces, una definición de “grupo armado” (artículo 2°), estableciendo que para combatir a los grupos que caben dentro de esta, se pueden utilizar los medios y deben aplicarse las regulaciones propias del Derecho Internacional Humanitario. La definición propuesta incorpora como requisitos concurrentes los siguientes:

- Que use la violencia armada contra la Fuerza Pública, la población civil, bienes civiles o contra otros grupos armados;

- Que la intensidad de la violencia armada supere la que suponen los disturbios y tensiones interiores, y requiera la acción armada de las Fuerzas Militares;

- Que tenga una organización y un mando que ejerce liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en lugares definidos del territorio nacional.

Con el fin de mantener la integridad del territorio y defender el orden constitucional, se autoriza a las Fuerzas Militares para emprender acciones enmarcadas en el Derecho Internacional Humanitario (DIH) en cualquier lugar del territorio nacional orientadas a combatir a las organizaciones criminales que quepan dentro de la definición de “grupo armado” esbozada con antelación (artículo 3°). Lo anterior se aplicará a la Policía Nacional en los eventos en que el DIH sea aplicable a sus operaciones.

En su artículo 4° el Proyecto de ley establece que en la investigación y juzgamiento de las actividades realizadas por miembros de la fuerza pública en aplicación de esta ley para combatir a los grupos definidos como “armados”, se aplicarán de manera preferente las normas del DIH.

Finalmente, el artículo 5° del Proyecto de ley prescribe que el Ministerio de Defensa Nacional elaborará e implementará manuales de operación militar y policial con el objetivo de instruir a los miembros de la Fuerza Pública en la forma de desarrollar sus operativos respetando los derechos humanos y el DIH, incorporando medidas prácticas tendientes a minimizar los riesgos jurídicos, así denominados en el proyecto de ley, a los cuales pueden verse sometidos quienes desarrollen las operaciones.

Como antecedentes se plantea la existencia de proyectos en el mismo sentido desde el año 2012, uno de los cuales se incorporó dentro de un Acto Legislativo que modifica el Fuero Penal Militar, y que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-740 de 2013<sup>2</sup> por vicios de procedimiento. Posteriormente, la iniciativa se viene tratando de retomar desde el año 2013, teniendo que haber sido archivada en el primer periodo legislativo de 2015, por lo que se presenta de nuevo.

Como elementos de contexto que dan cuenta de la necesidad de la iniciativa, se hace referencia al escenario de posconflicto, donde probablemente, tal como ocurrió con los grupos paramilitares e insurgentes desmovilizados con ocasión de la Ley 975 de 2005, algunos reductos mantengan estructuras criminales organizadas que se dediquen a actividades ilegales con capacidad de ejercicio de la fuerza armada contra el Estado u otros grupos, control territorial y de mercados, entre otros. Se hace referencia al caso particular de cuatro organizaciones denominadas como Bacrim y el tipo de armas que tienen a su disposición. La complejidad y alcance del fenómeno de las bandas criminales, por lo tanto, hace necesario que se disponga de toda la capacidad del Estado para enfrentarlas en el posconflicto.

<sup>1</sup> Tal como se señala en la Sección 11 de la exposición de motivos que acompaña al Proyecto de ley bajo examen en esta oportunidad (consideraciones fácticas y jurídicas).

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-740 de 2013. M.P.: Nilson Pinilla Pinilla.



## 2. Observaciones político-criminales en relación con el Proyecto de ley número 175 de 2015 Cámara

En términos generales, el concepto del Consejo Superior de Política Criminal es negativo porque la regulación propuesta en esta ocasión es innecesaria e inconveniente.

### 2.1. La regulación propuesta en el proyecto de ley no es necesaria

En primer lugar, es innecesaria, tal como está planteada en el proyecto de ley bajo examen, porque la aplicación de las normas del DIH, como compromisos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos incluso en situaciones de conflicto armado, no está condicionada al reconocimiento o declaración de un legislador doméstico, sino a la configuración de las situaciones concretas reguladas por el mismo derecho internacional humanitario. Con lo anterior se pretende señalar que la regulación propuesta resulta superflua dado el carácter con que las normas del DIH establecen los eventos en que se considera que existe un grupo armado y que puede enfrentarse con medios regulados por aquel.

En ese sentido, es preciso mencionar que en el ámbito internacional existe una definición mucho más exigente de “grupo armado”<sup>3</sup> a la establecida en el Proyecto de ley, con lo cual la propuesta puede entrar en contradicción con la Constitución, en especial por la forma en que esta reconoce e incorpora respuestas estatales en relación con acciones que se adelanten en el marco de un conflicto armado regulado por el DIH. Es el caso, por ejemplo, de la regulación de los estados de excepción en nuestra República, los cuales están sometidos a una serie de disposiciones entre las que se encuentra el “respeto a las reglas del Derecho Internacional Humanitario”, de conformidad con el numeral 2 del artículo 214 de la Constitución; también, en el caso del fuero penal militar, las conductas punibles de los miembros de la Fuerza Pública objeto de investigación y juzgamiento por parte de la jurisdicción penal militar sólo serán las ejecutadas “en relación con un conflicto armado o un enfrentamiento que reúna las condiciones objetivas del Derecho Internacional Humanitario”<sup>4</sup>, de acuerdo con el artículo 221 de la Carta.

Además de lo anterior, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República han reconocido que la configuración de las acciones estatales, en relación con los

grupos armados al margen de la ley, parten de la definición que han hecho de ellos las normas internacionales del DIH. Esto se puede constatar en el párrafo 1° del artículo 8° de la Ley 418 de 1997<sup>5</sup>, donde se señala que:

De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas<sup>6</sup>.

No obstante, el Consejo Superior de Política Criminal llama la atención sobre la necesidad de establecer un cuerpo normativo que permita definir de manera concreta los protocolos y actuaciones pertinentes que deban realizarse en cabeza de la Fuerza Pública en situaciones donde se pueda aplicar el DIH, como por ejemplo, regulaciones específicas relativas a la definición de cuándo una “ventaja militar” es legítima y adecuada, cuál es el criterio de proporcionalidad en el uso de la fuerza en las operaciones, cómo definir los daños colaterales como actos lícitos, así como ventaja militar definida, entre otros<sup>7</sup>.

### 2.2. Inconveniencia del Proyecto de ley

Como se señaló antes, el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra establece una serie de elementos

<sup>5</sup> Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0418\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0418_1997.html)

<sup>6</sup> Es importante señalar que el Proyecto de ley número 146 de 2016-Senado, 198 de 2016-Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014, sostiene la misma definición vigente, en el artículo 1° que modifica el artículo 8° de la Ley 418 de 1997: “De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas”. Este proyecto de Ley se encuentra en sanción presidencial. El último informe de ponencia se puede consultar en: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=27&p\\_numero=146&p\\_consec=43976](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=27&p_numero=146&p_consec=43976)

<sup>3</sup> Artículo 1.1. del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949: “1. El presente Protocolo, que desarrolla y completa el artículo 3° común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, sin modificar sus actuales condiciones de aplicación, se aplicará a todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1° del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo”.

<sup>4</sup> En relación con esta expresión es importante tener en cuenta las acotaciones hermenéuticas realizadas por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-084 de 2016, en la que revisa la constitucionalidad del Acto Legislativo 1 de 2015. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-084-16.htm>.

<sup>7</sup> En el Concepto número 15.12 el Consejo Superior de Política Criminal tuvo la oportunidad de ocuparse de este aspecto de necesaria regulación, con ocasión del examen del Proyecto de ley número 129 de 2014 Cámara, el cual se consideraba “una buena oportunidad de positivar y desarrollar las normas consuetudinarias del DIH aplicable a los conflictos armados internos, así como para concretar su contenido frente a las situaciones de mayor ocurrencia en el escenario nacional.

Adicional a lo anterior, es importante resaltar que el mismo proyecto de ley contribuye en casi todas las ocasiones a ofrecer claridad para la interpretación de los principios de esta rama del derecho internacional y facilita su aplicación frente a situaciones particulares. En conclusión, el proyecto objeto de estudio no es necesario para que durante la investigación y el juzgamiento de conductas punibles cometidas en el marco del conflicto armado se aplique el DIH, sin embargo, por facilitar la aplicación de dicha normatividad y permitir su desarrollo la iniciativa legislativa resulta útil”. Disponible en: <http://www.politicacriminal.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=7Bp07PtT5zo%3d&portalid=0>

concurrentes con los que debe cumplir un grupo armado para considerar que es pertinente la aplicación del DIH y medios militares para confrontarlo.

El Consejo Superior de Política Criminal resalta enfáticamente el hecho de que el nivel de exigencia para definir un conflicto armado y “grupos armados” sea superior en el instrumento internacional que en la norma legal que pretende regular el tema, lo cual la hace inocua al ser imperativa la primera. En el siguiente cuadro se presenta una comparación entre ambas regulaciones:

Tema	Protocolo Adicional II	Proyecto de ley
<b>Grupos a los que se aplican las normas</b>	Fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que se enfrenten a fuerzas armadas del Estado.	Grupo que use la violencia armada contra la fuerza pública, la población civil, bienes civiles o contra otros grupos armados.
<b>Nivel de violencia que puede ejercer el grupo</b>	No aplicación del Protocolo a situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados.	Intensidad de violencia armada que supere la que suponen los disturbios y tensiones interiores, y requiera la acción armada de las Fuerzas Militares.
<b>Mando</b>	Dirección de un mando responsable.	Mando que ejerce liderazgo o dirección sobre los miembros del grupo.
<b>Alcance de la acción del grupo</b>	Ejercer sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo.	Nivel de organización que le permita usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en lugares definidos del territorio nacional.

Como se puede observar, el nivel de exigencia requerido para que se considere a un grupo como objeto de aplicación del DIH es más alto en el Protocolo II citado, particularmente en lo que se refiere al control territorial y la posibilidad de realizar operaciones sostenidas en el tiempo.

Por otra parte, la referencia que se hace a la posibilidad de que se apliquen normas del DIH para regular actividades y procedimientos para combatir a los grupos definidos como armados del artículo 3° resulta insustancial, dado que, como se ha mencionado, las normas del DIH se aplican de manera imperativa, sin interesar que una ley nacional lo establezca así o no<sup>8</sup>.

De igual manera, el párrafo de esa norma es superfluo por pretender regular lo mismo para el caso de las actividades de la Policía Nacional. No obstante, para el caso de este cuerpo de la Fuerza Pública, que la Constitución reconoce como un “cuerpo armado permanente de naturaleza civil”, de acuerdo con el artículo 218, el Consejo Superior de Política Criminal resalta que la propuesta del párrafo en mención parte de una perspectiva que vincula a la Policía Nacio-

nal con tareas preponderantemente militares, lo cual, desde un punto de vista político-criminal, resulta inconveniente.

En relación con el artículo 4° sobre aplicación preferente de normas del DIH para la investigación y juzgamiento de cualquier tipo de acción realizada para enfrentar a los grupos definidos como “grupos armados” en el Proyecto, debe tenerse prevención ante la posibilidad de que muchos comportamientos queden cubiertos en el ámbito de la justicia penal militar, cuando pueden implicar vulneraciones al DIH y los derechos humanos.

El análisis del artículo 4° es también una oportunidad para señalar la importancia que para el Consejo Superior de Política Criminal tiene el no confundir las estrategias estatales de lucha contra las amenazas al régimen constitucional, a la defensa y a la seguridad nacional, con las estrategias de prevención y control de los fenómenos criminales. Es claro que no pueden estar completamente incomunicadas, pero la interrelación entre estas debe presentarse a partir del reconocimiento, por lo menos, de la lógica propia que tienen las prioridades de reducir amenazas a la seguridad nacional y las relacionadas con las estrategias de persecución, judicialización y sanción de las conductas punibles. Esto genera, por lo menos, tres comentarios que resultan importantes cuando se presentan iniciativas como la que está siendo examinada en esta oportunidad:

- En el caso de que se entreguen facultades a las Fuerzas Militares para combatir a los grupos criminales organizados y armados, estas deberían articularse adecuadamente con las desempeñadas por la Policía Nacional, para evitar confusión de funciones, entorpecimiento o que se desarrollen esfuerzos no coordinados en la persecución de estos grupos.

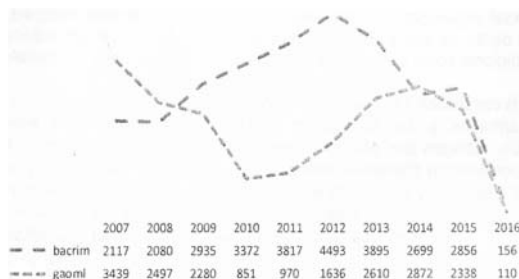
- Sería importante detallar cuál es el ámbito de competencia para el desarrollo de las actividades militares, garantizando así que estas no van a interferir con las garantías y derechos de los ciudadanos que se vean en medio de dichas operaciones. En este sentido habría que plantearse muchas preguntas, por ejemplo: ¿El Ejército Nacional podría adelantar operaciones en zonas urbanas?, ¿con qué intensidad?, ¿cuáles serían los presupuestos para que estas operaciones se pusieran en marcha?

- Independientemente de cualquiera que sea la estrategia que se proponga para enfrentar las estructuras armadas dedicadas a delinquir, es importante que estas se articulen y se diseñen en consonancia con la política criminal del Estado buscando evitar elecciones arbitrarias por parte del Gobierno Nacional.

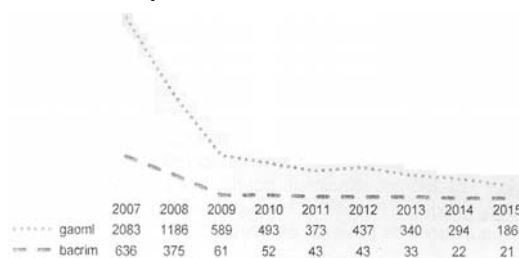
De otra parte, al analizar algunos resultados operacionales en relación con grupos armados al margen de la ley también se puede notar, o por lo menos cuestionar, la formulación de la imperiosa necesidad de la acción de las Fuerzas Armadas a través de operaciones militares para enfrentar el fenómeno. Entre 2007 a 2016, fueron capturados 17.203 miembros de grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML). Por su parte, de las Bacrim en el mismo período fueron 28.420. En cuanto a las muertes de miembros de estas estructuras, suman para los primeros 5.981 y 1.286 para los segundos.

<sup>8</sup> Sobre el carácter imperativo de las normas del DIH, Isabel Salmón señala que “los Convenios de Ginebra destacan por encima de cualquier otro tratado en vigor por su finalidad y régimen de derechos y obligaciones pues, como ya se ha señalado, se encuentran vinculados a un objetivo indisponible para los estados que es la protección de la persona humana en las situaciones en que más peligran su vida y su dignidad”. Salmón, Isabel. Introducción al Derecho Internacional Humanitario. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Pp. 28-29. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25212.pdf>

### Capturas de GAOML y BACRIM, 2007-2016



### Muertes de miembros de GAOML y BACRIM, 2007-2016



Elaboración: Observatorio de Política Criminal - DPCP, MJD

Fuente: Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País. Ministerio de Defensa Nacional, enero 2016

Como se puede notar, no son pocos los resultados operacionales en relación con los miembros de estos grupos, por lo menos sí se observa desde la óptica del impacto numérico a los miembros de estas estructuras.

Es así que el Consejo Superior de Política Criminal reitera la necesidad de que las estrategias del Estado que se adelanten en relación con los miembros de estos grupos se articulen e interrelacionen, reconociendo como punto de partida las diferencias existentes entre las estrategias militares, las de policía y las político criminales de persecución, investigación y judicialización de estas estructuras.

En este sentido, recientemente la Corte Suprema de Justicia, desde el punto de vista de la justicia penal, ha reconocido que la macrocriminalidad es un “fenómeno que trasciende el ámbito de la empresa criminal para incursionar en un aparato delincencial organizado y jerarquizado, orientado a desarrollar múltiples frentes delictivos dentro de una amplia cobertura geográfica, no puede ser investigada en forma tradicional como si se tratara de una gran cantidad de hechos aislados”<sup>9</sup>.

También la comunidad internacional ha reconocido los grandes retos que los nuevos actores armados y los fenómenos criminales que vienen con ellos. Para enfrentarlos, abogan por enfoques que eviten el protagonismo de la violencia armada, combinando diferentes niveles y focos de intervención, que van desde los niveles de seguridad y justicia, de reducción de la violencia a través del diálogo y la mediación, de incentivos políticos y gubernamentales y, finalmente, de rehabilitación socioeconómica y de desarrollo. Por su parte, los enfoques de intervención desarrollan estrate-

gias concentradas en las estructuras, en las comunidades y en las instituciones<sup>10</sup>.

En definitiva, no son fenómenos asociados a grupos de “delinquentes de barrio”, ni tampoco simples estructuras de empresas criminales; así mismo, sí representan grandes retos para la consecución de una paz estable y duradera, y difícilmente se pueden “enfrenta[r] con las mismas armas, con la misma capacidad ofensiva [y] con los mismos cuerpos”<sup>11</sup> con los que se responde a fenómenos criminales de menor complejidad. Sin embargo, la propuesta de autorización contenida en el Proyecto de ley no resulta ser la respuesta a esta complejidad.

Por último, es pertinente mencionar que, como se ha indicado de manera reiterada, las medidas -como las leyes- que se adopten en materia de política criminal y también en materia de políticas de seguridad, deben basarse en fundamentos empíricos sólidos, actualizados y pertinentes. Por tal motivo, el Consejo Superior de Política Criminal considera necesario reiterar la importancia de que las exposiciones de motivos de los Proyectos de Ley muestren en su argumentación que las medidas son aptas para enfrentar, no solo adecuadamente, sino también conforme a la Constitución, los fenómenos criminales seleccionados.

Por ello, en este examen particular es preciso destacar que la preocupante percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía, que afecta también de manera importante la confianza en las instituciones del Estado en todas sus ramas, no son una razón suficiente para adoptar las medidas que se proponen, que consisten en atacar militarmente a determinados objetivos que difícilmente ostentan la calidad de actor armado en un conflicto no internacional. En ese sentido, el hurto a celulares, el hurto a residencias y la extorsión -los ejemplos presentados en la exposición de motivos-, si bien son realidades preocupantes que requieren atención por parte del Estado y su política criminal, no pueden ser factores determinantes para autorizar a la Fuerza Pública para que diseñe, ejecute, desarrolle y conduzca acciones, operaciones y procedimientos en el marco de lo permitido en el Derecho Internacional Humanitario, contra grupos criminales.

### Conclusión

El Consejo Superior de Política Criminal considera que el **Proyecto de ley número 175 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados dentro del territorio nacional”, que busca autorizar el desarrollo de operaciones militares para combatir la criminalidad organizada es inconveniente como estrategia de política criminal.

<sup>10</sup> El esquema mencionado se encuentra en una publicación reciente de Naciones Unidas dedicada a analizar las dimensiones y los retos de emergentes grupos armados no estatales que desestabilizan procesos y estados de paz a múltiples niveles, registrando niveles más o menos locales -como es el caso de bandas criminales, milicias paramilitares, remanentes de grupos rebeldes mutados, grupos de crimen organizado (callejero, piratas, etc.), así como amenazas continentales y mundiales (Estado Islámico y Boko Haram, por ejemplo). United Nations System Staff College. *Understanding a new generation of non-state armed groups*. Turin, 2015, p. 25. Disponible en: [https://www.unssc.org/home/sites/unssc.org/files/non-state\\_armed\\_groups\\_-\\_dialogue\\_series\\_2014.pdf](https://www.unssc.org/home/sites/unssc.org/files/non-state_armed_groups_-_dialogue_series_2014.pdf)

<sup>11</sup> De la Exposición de Motivos del Proyecto de ley bajo examen.

<sup>9</sup> Corte Suprema de Justicia, SP16258-2015 Radicación N° 45463 Aprobado Acta N° 424, M. José Luis Barceló Camacho, noviembre 25 de 2015.

En primer lugar, su regulación resulta innecesaria porque la aplicación de las normas del DIH no dependen de una autorización de una ley elaborada por una Alta Parte Contratante que ha suscrito los convenios y protocolos, sino de la configuración de un estado de cosas que exija la observación y respeto de las reglas contenidas en el derecho internacional.

En su lugar, lo que sí resulta necesario es la creación de un cuerpo normativo que permita definir de manera concreta los protocolos y actuaciones pertinentes que deban realizarse en cabeza de la Fuerza Pública en situaciones que el DIH permite y autoriza, como, por ejemplo, en los casos de los bienes de naturaleza mixta, en la ventaja militar definida, los daños colaterales, entre otros. En otras palabras, la necesidad de positivizar y desarrollar las normas consuetudinarias del DIH aplicable a los conflictos armados internos, así como de concretar su contenido frente a las situaciones de mayor ocurrencia en el escenario nacional.

En segundo lugar, es inconveniente dado que su propuesta no concuerda con las regulaciones del Derecho Internacional Humanitario en relación con el desarrollo de operaciones militares en contra de miembros de grupos de criminalidad organizada.

Por último, el Consejo Superior de Política Criminal reitera la importancia de no confundir las estrategias estatales de lucha contra las amenazas al régimen constitucional, a la defensa y a la seguridad nacional, con las estrategias de prevención y control de los fenómenos criminales.

**CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**

**Marcela Abadía Cubillos**

Directora de Política Criminal y Penitenciaria  
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE JUSTICIA, CONCEPTO CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 072 DE 2014 SENADO, 195 DE 2016 CÁMARA**

**(VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA)**

*por la cual se regula el sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

OFI16-0009237-DCP-3200

Bogotá, D. C., jueves, 14 de abril de 2016

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Carrera 7 N° 8 - 68

Ciudad

**Asunto: Concepto Consejo Superior de Política Criminal - Proyecto de ley número 072 de 2014 Senado, 195 de 2016 Cámara (Vigilancia y Seguridad Privada)**

Respetado doctor Mantilla:

De manera atenta, me permito remitirle el Concepto del Consejo Superior de Política Criminal emitido el

13 de abril de 2016 al **Proyecto de ley número 072 de 2014 Senado, 195 de 2016 Cámara, por la cual se regula el sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia y se dictan otras disposiciones.**

De igual manera, agradezco circular el respectivo concepto a los autores, ponentes y congresistas integrantes de la célula respectiva en la que se encuentra el Proyecto de Ley para su conocimiento y fines pertinentes.

Cordialmente,



**MARCELA ABADÍA CUBILLOS**

Directora de Política Criminal y Penitenciaria  
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Anexos: Concepto Consejo Superior de Política Criminal - Proyecto de ley número 072 de 2014 Senado, 195 de 2016 Cámara (Vigilancia y Seguridad Privada) en cinco (5) folios.

**CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**

**Estudio del Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de ley número 072 de 2015 Senado, 195 de 2016 Cámara**

*por la cual se regula el sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia y se dictan otras disposiciones. (Vigilancia Privada)*

**Proyecto de ley número 072 de 2014 Senado, 195 de 2016 Cámara**

<b>Autores</b>	Senadores Óscar Mauricio Lizcano - Juan Felipe Lemus - Luz Adriana Moreno
<b>Fecha de Radicación</b>	20 de agosto de 2014
<b>Estado Actual</b>	Pendiente de ponencia primer debate Cámara
<b>Referencia</b>	Concepto número 16.01

El estudio de este proyecto se realizó con base en el texto aprobado por el Senado en sesión plenaria y publicado para primer debate en la Cámara de Representantes, el cual tiene como objetivo actualizar la normatividad general vigente en relación con los servicios de vigilancia y seguridad privada regulada en el Decreto-ley 356 de 1994.

Luego del análisis del articulado, el Consejo Superior de Política Criminal se ocupó de debatir específicamente los artículos 2°, 8°, 17, 22 y 36, que hacen referencia a la vigilancia y seguridad penitenciaria como parte de los servicios de vigilancia y seguridad privada, considerando necesario revisar los siguientes aspectos que se estiman de importancia al momento de pronunciarse sobre el Proyecto de ley.

**1. Observaciones Generales**

La vigilancia y seguridad privada de carácter penitenciario se refiere en los siguientes artículos del proyecto en curso:

Artículo 2°, numeral 14 (*Definiciones*)

14. Vigilancia y seguridad humana. Se entiende por vigilancia y seguridad humana la clase de vigilancia



y seguridad privada de componente presencial, en un lugar o lugares determinados, con el propósito de prevenir y detectar la ocurrencia de eventos que atenten contra las personas y los bienes protegidos de acuerdo con los términos del contrato suscrito con los usuarios del servicio. **Esta actividad se puede realizar de forma fija, móvil, individual o penitenciaria**, con o sin armas de fuego, o con cualquier otro medio (subrayado fuera del texto).

Artículo 8º, numeral 1, literal c) (*Requisitos para la licencia de funcionamiento de las empresas*)

1. Solicitud dirigida a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, suscrita por el representante legal, en la cual se informe:

...

**c) En caso que la clase sea vigilancia humana, se deberá informar si el servicio se prestará mediante vigilancia fija, vigilancia móvil, vigilancia y seguridad individual o vigilancia y seguridad penitenciaria** (subrayado fuera del texto).

Artículo 17, parágrafo. (*Objeto y razón social*).

El único objeto social de las empresas de vigilancia y seguridad privada será la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, especificando la clase de servicio prestado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 35 de la presente ley.

La razón social de las empresas de seguridad privada deberá ser diferente a la de los organismos del Estado.

Parágrafo. **Las empresas que se constituyan con el fin de prestar el servicio de vigilancia y seguridad privada bajo la clase de vigilancia humana para servicios de vigilancia y seguridad penitenciaria tendrán como objeto social la prestación de estos servicios** (subrayado fuera del texto).

Artículo 22. (*Clase permitida departamentos de seguridad*)

**Los departamentos de seguridad solo podrán operar en la clase de vigilancia humana, exceptuando la vigilancia y seguridad penitenciaria**. Se establecerán únicamente para proveer el servicio no remunerado de vigilancia y seguridad de personas vinculadas a una empresa u organización empresarial o entidad de derecho público o privado. Estos departamentos en ningún caso podrán prestar sus servicios al público (subrayado fuera del texto).

Artículo 36. (*Prestación del servicio de vigilancia y seguridad humana*)

El servicio de vigilancia y seguridad privada bajo la clase de vigilancia humana podrá prestarse como:

- a) Vigilancia fija;
- b) Vigilancia móvil;
- c) Vigilancia y seguridad individual;
- d) **Vigilancia y seguridad penitenciaria** (subrayado fuera del texto).

Para prestar los servicios de que trata este artículo, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada deberá expedir la respectiva licencia particularizada para cada literal.

## 2. Consideraciones político-criminales

A continuación se señalan los elementos que este Consejo ha considerado relevantes para definir el sentido de su concepto:

### 2.1. Ausencia de definición

Lo primero que debe advertirse es que el proyecto de ley no define en ninguna parte de su articulado, como tampoco en la exposición de motivos inicial, qué se entiende por “*vigilancia y seguridad penitenciaria*”, omisión que no permite establecer ni el objeto, ni los alcances o limitaciones de esta actividad que, en los términos del proyecto de ley, resultarían confiados a instituciones de orden privado.

No definir los términos en los que sea posible entender el concepto de “*seguridad penitenciaria*” implica la posibilidad de conceder a las empresas privadas licencia para que realicen funciones propias e irrenunciables del Estado, como la custodia de las personas privadas de la libertad; los traslados de estas en los casos regulados por la ley; el ejercicio de funciones de policía judicial respecto de las conductas que puedan configurar objetivamente una descripción típica y otras actividades que por su propia naturaleza corresponden a las instituciones estatales por lo que representan del ejercicio de la autoridad pública.

Este vacío constituye un mérito para considerar que toda referencia a la vigilancia y seguridad penitenciaria debe ser eliminado del articulado del proyecto, por carecer de fundamento conceptual, y por la indeterminación en los objetivos e impactos de su inclusión en el texto propuesto.

### 2.2. Características y naturaleza de la custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria

Continuando con el análisis de los artículos ya citados del proyecto de ley, debe hacerse un examen de los alcances de la inclusión de la vigilancia y seguridad penitenciaria como actividad del sector privado de la seguridad y vigilancia.

Si el proyecto pretende que la expresión “*vigilancia y seguridad penitenciaria*” sea sinónimo de la función de custodia y vigilancia que actualmente desarrolla el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), debe advertirse entonces, su inconstitucionalidad por los siguientes motivos.

En primer lugar, porque la actividad de custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad es una manifestación del *ius puniendi* que, por razón del contenido de los artículos 2º, 11 y 12 constitucionales, está reservado al Estado. El primero de ellos hace referencia a la misión del Estado de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades públicas, que se concreta y materializa a través de la seguridad, como presupuesto del orden social, de la paz, del bienestar general y del mantenimiento de la calidad de vida de la población, como fin esencial del Estado, y un servicio público primario<sup>1</sup>. Misión y obligación que se extiende al deber del Estado de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de las cárceles, y así la

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-199/01, M.P. Rodrigo Escobar Gil, febrero 21 de 2001

propia Corte Interamericana de Derechos Humanos la ha reconocido la existencia de esta facultad<sup>2</sup>.

Sin embargo, la misma instancia, acorde con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha hecho notar que dicho poder estatal en materia penitenciaria y carcelaria no es ilimitado, y por tanto, está condicionado por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos que se encuentren bajo su jurisdicción y a la observación de los procedimientos conforme a Derecho, “*por lo que el orden y la disciplina se mantendrán con firmeza, pero sin imponer más restricciones de las necesarias para mantener la seguridad y la buena organización de la vida en común*”<sup>3</sup>, siendo parte de estos límites la prohibición de la tortura, los tratos crueles, inhumanos y degradantes y la imposibilidad de suspenderlo, junto al derecho a la vida y el derecho a la integridad personal, que implican que, no sólo “el Estado debe respetarlos (obligación negativa), sino que, además, requiere que el Estado adopte todas las medidas apropiadas para garantizarlos (obligación positiva)”<sup>4</sup>. A estos mismos límites se refiere los artículos 11 y 12 constitucionales.

Siguiendo estos parámetros constitucionales se entiende que la guardia y custodia de las personas privadas de la libertad constituye una competencia íntimamente ligada al concepto de orden público, en tanto que representa una forma de garantizar la seguridad de la comunidad, en razón de que la contención de las personas acusadas o condenadas por haber cometido una infracción a la ley penal persigue no solamente su resocialización y castigo, sino también la protección de la sociedad y de las víctimas. En este sentido, entonces, el Estado no puede desprenderse de esa labor de custodia y vigilancia, y trasladarla a los particulares quienes, en esta materia, apenas pueden asumir deberes de colaboración con las autoridades públicas (C-251/02)<sup>5</sup>.

Debe anotarse, además, que entre el Estado y las personas privadas de la libertad se establece una relación especial de sujeción, que entre otras implica “*el sometimiento del interno a un régimen jurídico especial (controles disciplinarios y administrativos especiales) y posibilidad de limitar el ejercicio de derechos, incluso los fundamentales*”<sup>6</sup> y que se traduce en que el Estado puede suspender y restringir ciertos derechos fundamentales de los internos, siempre que dichas limitaciones se ajusten a los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, y en virtud de la cual surgen para aquél determinadas obligaciones que no pueden ser cumplidas por los particulares, en razón de su condición de derechos fundamentales que deben ser garantizados por la organización política, tal como

lo ha expresado la Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia T-1145/05<sup>7</sup>:

Precisamente, este Tribunal ha señalado que como consecuencia de la pena de prisión, los derechos a la libertad física y a la libre locomoción se encuentran suspendidos, al igual que ocurre con los derechos políticos, que tienen todos los ciudadanos para participar en la conformación, ejercicio y control del Poder político. Por su parte, otros derechos como la intimidad personal y familiar, reunión, asociación, libre desarrollo de la personalidad y libertad de expresión se hallan restringidos en aras de asegurar unas condiciones de orden interno en los centros de reclusión. Finalmente, un grupo de derechos tales como la vida, la integridad personal, la dignidad humana, la igualdad, la libertad religiosa, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, la salud, el debido proceso y el derecho de petición, se conservan incólumes a pesar de la privación de la libertad a que son sometidos sus titulares, siendo deber del Estado respetarlos, garantizarlos y hacerlos efectivos.

Esta reserva constitucional se desarrolla en la ley a través de la especificidad de la función del servicio penitenciario y carcelario, que según el artículo 2º del Decreto 407 de 1994 es “*preventiva, educativa y social para los reclusos y de apoyo a las autoridades penitenciarias y carcelarias para el cometido de sus fines*”. Dicha especialidad y naturaleza de la custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria se debe a que su labor supone la posibilidad de limitar de forma intensa los derechos fundamentales de los reclusos -e incluso en la facultad de requisar a los familiares, amigos, funcionarios, abogados defensores y demás personas que ingresan a los establecimientos de reclusión-, y la relación especial de sujeción entre el Estado y los internos, competencias que sólo recaen en el Estado a través de sus agentes, en este caso, el cuerpo de custodia y vigilancia del Inpec. Estas facultades se materializan, a su vez, en el uso de los medios coercitivos, que está también limitada para ser ejercida por este cuerpo, tal y como lo define el artículo 114 del citado Decreto:

En casos necesarios, los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional emplearán sólo medios coercitivos autorizados por la ley o reglamento, pero escogerán siempre, entre los eficaces, aquellos que causen menor daño a la integridad de las personas y a sus bienes. Tales medios se utilizarán con racionalidad y únicamente por el tiempo indispensable para el restablecimiento del orden.

El Estado ejerce las funciones de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria a través del cuerpo de custodia y vigilancia del Inpec, definido por el artículo 117 del Decreto 407 de 1994 como un organismo que cumple un servicio esencial del Estado, armado, de carácter civil y permanente, al servicio del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) e integrado por personal uniformado, jerarquizado, con régimen y disciplina especiales. Sus miembros recibirán formación, capacitación, complementación, actualización y especialización en la Escuela Penitenciaria Nacional. No podrán tomar parte en las actividades de los parti-

<sup>2</sup> CIDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de julio de 2006, párrafo 70.

<sup>3</sup> CIDH. Asunto de la Cárcel de Urso Branco. Medidas provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de abril de 2004, párrafo 10.

<sup>4</sup> CIDH. Caso “Instituto de Reeducación del Menor” Vs. Paraguay, Sentencia de 2 de septiembre de 2004, párrafo 158.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-251/02, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández, abril 11 de 2002.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-1190/03, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, diciembre 4 de 2003.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-1145/05, M.P. Rodrigo Escobar Gil, noviembre 10 de 2005.

dos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio y observarán siempre la más absoluta imparcialidad política en el ejercicio de sus funciones.

En conclusión, la delegación en terceros de estas funciones del Estado, propias del cuerpo de custodia y vigilancia del Inpec, es contraria al ordenamiento constitucional, más aún cuando la propia Corte Constitucional ha reconocido que dado el servicio que presta, las funciones que cumple y su naturaleza, ligadas al monopolio de la coerción del Estado, las funciones del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria están más próximas al régimen de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional (C-811/14), que al del orden privado, lo cual se desvirtúa en el proyecto de ley, toda vez que asociaría la vigilancia penitenciaria al sector de vigilancia y seguridad privada en cabeza de la Superintendencia correspondiente.

Debe aclararse que en concordancia con las disposiciones constitucionales, el artículo 163 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 90 de la Ley 1709 de 2014, si bien deja abierta la posibilidad de establecer asociaciones público-privadas para la construcción, mantenimiento y conservación de los centros de reclusión y la prestación de servicios dentro del sistema penitenciario, es claro en determinar que “*quedarán excluidos de la administración de este tipo de establecimientos la guardia y vigilancia, que en todo caso estará a cargo del Inpec*”.

Finalmente, otro argumento que no viabiliza el proyecto en relación a la vigilancia penitenciaria con carácter privado, está relacionado con el hecho de que el cuerpo de custodia y vigilancia del Inpec tiene funciones y atribuciones que superan las de la vigilancia privada: “*disminuir y prevenir las amenazas que afecten o puedan afectar la vida, la integridad personal y el tranquilo ejercicio de los derechos sobre los bienes de las personas que reciben su protección*” (artículo 1º del Proyecto de ley 072/14 S). A las ya mencionadas de orden, seguridad y disciplina, se suma las de policía judicial al interior de los centros de reclusión (artículo 41, ley 65 de 1993), función que tampoco es delegable a terceros por parte del Estado, junto a aquellas vinculadas a las de resocialización en los centros de reclusión, la protección de sus derechos fundamentales y otras garantías consagradas en la Constitución Política, en pactos, tratados y convenios internacionales de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Colombia (artículo 113 del Decreto 407 de 1994). Es así que las funciones del sector de vigilancia y seguridad privada no se compadecen con la custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria, estando la primera orientada a la prevención de riesgos jurídicos de un sujeto en particular que contrata unos servicios específicos a manera de cliente, sin que tengan la facultad de limitar el ejercicio de deberes y libertades públicas. Tampoco queda claro en el proyecto cuál es el bien jurídico a proteger, el cliente ni el riesgo a disuadir y prevenir, en relación a los establecimientos de reclusión y las personas privadas de la libertad.

### 3. Algunas referencias internacionales

Tomando como referencia las reglas mínimas para el tratamiento de reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del De-

lito y Tratamiento del Delincuente se sigue que, para garantizar que el personal vinculado a la administración penitenciaria ejerza con integridad, humanidad, aptitud personal y capacidad profesional la prestación del servicio social que constituye la administración penitenciaria “*será necesario que los miembros del personal trabajen exclusivamente como funcionarios penitenciarios profesionales [y] tener la condición de empleados públicos*”<sup>8</sup>.

A su vez, los Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, establecen que “*el personal que tenga bajo su responsabilidad la dirección, custodia, tratamiento, traslado, disciplina y vigilancia de personas privadas de libertad, deberá ajustarse, en todo momento y circunstancia, al respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad y de sus familiares. Se garantizará que el personal esté integrado por empleados y funcionarios idóneos, de uno y otro sexo, preferentemente con condición de servidores públicos y de carácter civil*”<sup>9</sup>.

Por su parte, se puede tomar como referencia las Reglas Penitenciarias Europeas que consideran apropiado que las prisiones estén bajo responsabilidad de autoridades públicas y separadas de servicios militares, policiales o judiciales, al tiempo que los miembros del personal penitenciario tengan estatus de funcionarios públicos sujetos solamente a una buena conducta, eficiencia, buena salud física y mental y un nivel adecuado de formación<sup>10</sup>.

Finalmente, al considerar alguna de la literatura<sup>11</sup> que analiza casos de aplicación de la privatización de las prisiones, resulta claro que se ha privilegiado el involucramiento del sector privado en la prestación de bienes y servicios asociados a la habitabilidad, la garantía de condiciones mínimas de subsistencia y la infraestructura. Son pocas las referencias en relación a la concesión del Estado a terceros -empresas privadas- del orden, la seguridad interna e incluso de la asistencia

<sup>8</sup> Consejo Económico y Social, Resoluciones 663C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977, num. 46.

<sup>9</sup> Adoptados por la Comisión durante el 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, Principio XX.

<sup>10</sup> Adoptadas por la Comisión de Ministros de 11 de enero de 2006, durante la 952 Reunión de los Delegados de los Ministros. Reglas 71 y 78.

<sup>11</sup> Ver por ejemplo: Carranza, Elías. *Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe. Qué hacer*. Santiago, Anuario de Derechos Humanos, 2012, pp. 31-66; BID, *Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual*. Fundación Paz Ciudadana y Banco Interamericano de Desarrollo, 2013; Varios, // *Simposio internacional penitenciario y de derechos humanos*. 2010; Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. *El sistema penitenciario español*. Madrid, 2010; Sanz Delgado, Enrique. *Las prisiones privadas: Una solución insatisfactoria al problema penitenciario*. El rapto de Europa, N° 11, nov. 2007, p. 31-35 Universidad de Alcalá, 2007; Morales Ana y Welsch herman, *Estudio comparado de administración y gestión penitenciaria*. Santiago, 2015; Ortiz, Rosa. *La privatización de establecimientos penitenciarios en los Estados Unidos de América: algunas implicaciones socioeconómicas*. Puebla, Universidad de las Américas, 2002.

legal, y aún menor las evaluaciones<sup>12</sup> en los casos en que así se ha implementado como en Estados Unidos, donde a pesar de la administración total del sector privado de algunos centros de reclusión, los *“funcionarios públicos del recinto cumplen la labor de supervisar el cumplimiento del contrato”*<sup>13</sup>. En Francia, Brasil y Chile, por citar algunos ejemplos, se ha privilegiado el modelo mixto, en el cual los privados se encargan de entregar provisiones, bienes y servicios relacionados con la alimentación, salud, educación, etc., y los agentes del Estado del orden y disciplina interna y la seguridad tanto al interior como la exterior de los establecimientos, y otras materias sensibles relacionadas con los derechos humanos.

**Conclusión**

El Consejo Superior de Política Criminal recomienda la eliminación de toda referencia en el proyecto de ley a **la vigilancia y seguridad penitenciaria**, no solo por la carencia de su definición en el proyecto de ley, sino porque se considera que su inclusión como un servicio de la vigilancia y seguridad privada resulta inconveniente, inadecuado y contrario a las disposiciones legales y constitucionales que rigen las funciones de vigilancia y custodia propias de los establecimientos de reclusión, siendo el ejercicio de la función de seguridad y garantía de los derechos fundamentales, una prerrogativa exclusiva del Estado, incluyendo la de aquellas personas sometidas a detención preventiva o a penas privativas de la libertad.

**CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**

**Marcela Abadía Cubillos**

Directora de Política Criminal y Penitenciaria  
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

<sup>12</sup> Algunas evaluaciones en materia de costos y eficiencia, principal argumento para la privatización, tampoco son contundentes y sus resultados inequívocos. Así por ejemplo, Rosa Ortiz señala que se analizó la rentabilidad de las cárceles manejadas por el gobierno y aquellas privatizadas, los resultados revelaron que las cárceles privatizadas no son más rentables que las que maneja el gobierno, y que otras características institucionales tales como el tamaño de los establecimientos, su antigüedad y el nivel de seguridad, eran los indicadores más significativos para determinar el costo diario de la prisión (*La privatización de establecimientos penitenciarios en los Estados Unidos de América: algunas implicaciones socioeconómicas. 2002, p. 92*).

<sup>13</sup> BID, Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual. Fundación Paz Ciudadana y BID, 2013, p. 17.

**CONTENIDO**

Gaceta número 165 - Miércoles, 20 de abril de 2016

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PONENCIAS** Págs.

Ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto para segundo debate y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de ley número 014 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos de la jornada única para la educación preescolar, básica primaria, secundaria y media en los centros e instituciones educativas públicas y privadas de Colombia y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer al Proyecto de ley número 112 de 2015 Cámara, por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al Municipio de Trinidad del departamento de Casanare, exaltando su condición de Cuartel General de la Campaña Libertadora ..... 19

Informe de ponencia para segundo debate en Cámara, texto definitivo para segundo y texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de ley 164 de 2015 Senado, 166 de 2015 Cámara, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz”, suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015..... 24

Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate en Comisión Cuarta al Proyecto de ley número 236 de 2015 Cámara, por medio la cual la Nación se vincula a la celebración de los 75 años de la Universidad del Atlántico, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones..... 30

**CARTA DE COMENTARIOS**

Carta de comentarios del Ministerio de Justicia, Concepto Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de ley número 175 de 2015 Cámara (combate a los grupos criminales armados), por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados dentro del territorio nacional ..... 35

Carta de comentarios del Ministerio de Justicia, Concepto Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de ley número 072 de 2014 Senado, 195 de 2016 Cámara (Vigilancia y Seguridad Privada), por la cual se regula el sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia y se dictan otras disposiciones..... 40