



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 1042

Bogotá, D. C., miércoles, 30 de septiembre de 2020

EDICIÓN DE 26 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

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 005 DE 2020 SENADO

*por el cual organiza el servicio público de la  
Formación para el Trabajo para el reposicionamiento  
salarial y social del trabajador particular o servidor  
Público y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D.C 29 septiembre de 2020

Doctor

**JOSÉ RITTER LÓPEZ**

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente Senado de la República

E. S. D.

**Asunto:** Ponencia para segundo debate proyecto de ley número 005 – 2020 Senado, “*Por el cual se organiza el servicio público de la Formación para el Trabajo para el reposicionamiento salarial y social del trabajador particular o servidor Público y se dictan otras disposiciones.*”

Respetado Presidente

De conformidad con lo dispuesto en la ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de Senado, como ponentes de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir informe de ponencia **POSITIVA** para primer debate del proyecto en mención en los siguientes términos.

1. Antecedentes de la Iniciativa
2. Objeto y Justificación del Proyecto
3. Consideraciones y exposición de motivos
4. Modificaciones al Texto
5. Texto Propuesto Para Primer Debate
6. Proposición

  
**GABRIEL JAIME VELASCO OCAMPO**  
Senador de la República

#### 1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley número 005 – 2020 Senado fue radicado el 20 de julio de 2020 ante la Secretaria General del Senado de la República por los Honorables Senadores Gabriel Velasco Ocampo y Nicolás Pérez Vásquez, el texto original fue publicado en la gaceta del Congreso número 571 de 2020.

Su reparto estableció que debía debatirse en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República en los que por medio de la Mesa Directiva de la corporación se designó como Ponente para primer debate al Honorable Senador Gabriel Jaime Velasco Ocampo.

El presente proyecto fue radicado por primera vez en el año 2019 pero a raíz de la congestión legislativa derivada por la contingencia del Covid-19, fue retirada para ser presentada y discutida nuevamente en esta legislatura.

Al momento de presentación de esta ponencia se han recibido dos conceptos por parte de las entidades a las que se les solicitó y que hemos tomado en consideración a fin de mejorar la iniciativa legislativa, si durante el transcurso del trámite de la iniciativa se allegan los demás conceptos se realizarían los cambios pertinentes durante el debate de la misma.

#### 2. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

De acuerdo con la exposición de motivos por parte de los autores de la iniciativa legislativa, se busca dictar disposiciones correspondientes a la organización y funcionamiento del servicio público de la Formación para el Trabajo, para poder definir y regular los oferentes de la formación, de esta forma poder reposicionar salarial y socialmente al trabajador particular o servidor público.

#### 3. CONSIDERACIONES Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### a) Contexto Internacional

Con el paso del sistema de producción artesanal al industrial, un poco antes de 1900, los industriales de diferentes países, según su nivel de desarrollo productivo, se vieron abocados a construir un sistema de formación profesional, diferente a la vía educativa. Buscaban dar respuestas pertinentes y oportunas a la creciente demanda de obreros calificados para el funcionamiento de la naciente industria mecanizada. La oferta de programas de formación inició en las mismas empresas. Luego, la demanda de obreros cualificados alcanzó tales niveles que nació la oferta pública de la Formación profesional (como se conoce Internacionalmente la Formación Técnica para el Trabajo).

Con la llegada de las dos guerras mundiales en el mismo siglo, se da de forma más rápida el crecimiento de dicha industria desarrollando la producción que dio lugar al aumento continuo del número de oficios y de obreros de diferentes especialidades. Al mismo tiempo, con el desarrollo de la ciencia, la tecnología y las técnicas aplicadas a la línea de producción en las fábricas, el mercado

<p>laboral demandaba cada vez más trabajadores mejor calificados, con funciones específicas. Entonces, se tuvo que dar respuestas inmediatas a situaciones concretas, para proveer el frente de batalla.</p> <p>Así fue como nació la VET (Vocacional Educativo and Training), cuya traducción oficial es "Formación profesional" EFP y en Colombia es entendida como "formación para el trabajo". Este tipo de educación es definida como: el conjunto de modalidades de aprendizaje sistematizado que tienen como objetivo la formación socio-laboral, para y en el trabajo, involucrando desde el nivel de cualificación de introducción al mundo del trabajo hasta el de alta especialización. Está conformada por instituciones diversas, públicas y/o privadas, que especializan su oferta formativa en modalidades de formación integral, integradora y permanente y que focalizan sus acciones por población objetivo y/o por saberes profesionales a impartir. La Formación profesional está compuesta por procesos de enseñanza-aprendizaje de carácter continuo y permanente integrados por acciones técnico-pedagógicas destinadas a proporcionar a las personas oportunidades de crecimiento personal, laboral y comunitario brindándoles educación y capacitación socio-laboral. (Ministerio de Educación Argentina, 2001)<sup>1</sup></p> <p>De otra parte, la UNESCO y OIT definen la oferta de Formación profesional como un término comprensivo que involucra aquellos aspectos del proceso educativo, adicionales a la educación general, como son el estudio de tecnologías y ciencias afines, la adquisición de habilidades prácticas, actitudes, conocimiento y entendimiento de ocupaciones en varios sectores de la vida económica y social. (Desafíos para una educación con equidad en América Latina y el Caribe, Encuentro Preparatorio Regional 2011 Naciones Unidas – Consejo Económico y Social, Revisión Ministerial Anual ECOSOC-Buenos Aires, Argentina, 12-13 de mayo de 2011).</p> <p>Esta oferta de formación se constituye como un importante "medio de acceso a sectores profesionales y de participación efectiva en el mundo del trabajo", y junto con eso, como un "método para facilitar la reducción de la pobreza" (UNESCO/OREALC, 2005). Por su naturaleza y funciones, la Formación profesional trasciende el ámbito específicamente formativo para integrarse transversalmente en los campos de la educación, del trabajo y de la producción en los que participan actores sociales con necesidades y lógicas diferentes, tanto en la esfera pública como en la privada. (Ministerio de Educación Argentina, 2001)</p> <p>Todo lo anterior señala la especificidad de la formación profesional y su diferencia con el sistema educativo tradicional. Actualmente se reconocen tres vías de cualificación: La primera es la vía educativa tradicional que concierne el sistema educativo, la investigación y la producción de conocimiento; la segunda vía es la formación profesional para el trabajo que se centra en el diálogo permanente con los empresarios para crear y desarrollar currículos que hoy se implementan por competencias, para responder a las demandas específicas del mercado laboral, y por último se reconoce una tercera vía de cualificación que es la "Certificación de aprendizajes previos o competencias laborales, CCL, adquiridos por los ciudadanos de manera autónoma, al margen de los sistemas de educación y formación profesional.</p> <p>Hoy día en todo el mundo la Formación Profesional es una estructura educativa paralela a la Educación General, con niveles propios y reconocidos como educación a lo largo de la vida. Esta ha</p> <p><sup>1</sup> Tomado de OEI (Organización de estados iberoamericanos para la educación ciencia y cultura).</p>	<p>sido parte de los cimientos de la gestión del recurso humano en cualquier país y hoy a nivel de enseñanza post secundaria, coexiste la oferta pública y privada con programas de formación profesional y todos involucran la articulación del mundo público y privado<sup>2</sup>.</p> <p>En el ámbito del sistema educativo internacional, las acciones de Formación profesional pueden encuadrarse como un Régimen Especial Alternativo que, por un lado, admite diversas modalidades de articulación y reconocimiento con los ciclos del sistema de educación formal y, por el otro, admite formas de ingreso y de desarrollo diferenciadas de los requisitos académicos propios de la educación formal. Estas modalidades –sin sentir la exigencia de calidad y de conocimientos de fundamento científico/técnico– permiten acceder en forma más flexible a procesos de Formación profesional continua a todas las personas, independientemente del grado de conocimiento adquirido por vía académica.</p> <p>Los países competitivos tienen una alta fortaleza en la formación técnica y tecnológica altamente especializados y cualificados para alta productividad, hay muchas instituciones que trabajan a nivel internacional en este sentido. Ejemplo de esto es CINTERFOR (Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional) adscrito a la OIT, cuya misión es desarrollar una comunidad permanente de aprendizaje y cooperación horizontal entre los organismos encargados de la Formación profesional, con el propósito de difundir conocimientos, experiencias y buenas prácticas en materia de capacitación y desarrollo de recursos humanos, esto a nivel de América Latina. Así mismo existe CEDEFOP (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional), es el centro de referencia de la Unión Europea para la Formación profesional. Proporciona información y análisis sobre los sistemas, la política, la investigación y la práctica de la Formación profesional.</p> <p>Desde hace más de veinte años, como desarrollo a las políticas de libre circulación internacionales de personas, bienes y servicios, algunos países han decidido optar por edificar un solo esquema de cualificación que tenga en cuenta las tres vías de cualificación del capital humano. Por ejemplo, la Unión Europea creo como punto de referencia el "Marco de Cualificaciones". Con esto, se tiene como propósito permitir la movilidad educativa, formativa y laboral de los ciudadanos, en los países donde se tiene el mismo sistema de cualificaciones. Los países que tienen este mismo sistema, se les propone fortalecer los sistemas educativos y de formación profesional.</p> <p>También, se le invita a dotarse de los instrumentos que integran el Sistema nacional de cualificaciones: el subsistema nacional de educación terciaria, SNET el Marco nacional de cualificaciones, MNC un subsistema de calidad diferenciado para los dos pilares, un subsistema de certificación de los aprendizajes previos correspondientes a la tercera vía de cualificación. Y, de un subsistema que permita la movilidad de los que aprenden entre los pilares educativos y de formación</p> <p><sup>2</sup> La oferta pública es impartida por las instituciones tradicionales de formación profesional desarrolladas en los 1950s (los Institutos de Formación Profesional) y que son administradas por el Estado o por vinculaciones tripartitas (Estado, sindicatos y empresas). Una oferta privada se desarrolla con programas ad hoc, que son descentralizados y delegan la formación en otras instituciones (centros privados o de la sociedad civil). Jacinto (2010).</p>
<p>profesional, para que se les reconozca lo ya adquirido y puedan inscribirse en algún programa para continuar su cualificación.</p> <p>A propósito del ingreso de Colombia en la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) estos países acogen este sistema o marco de cualificaciones, y se hace necesario tener en cuenta que esta institución plantea que el desarrollo de los programas de Formación profesional necesitan enfocarse hacia el desarrollo de una carrera a largo plazo, entregando competencias que habiliten a los jóvenes a entrar directamente al mercado laboral, pero también les permitan continuar su formación en el futuro; esto se puede lograr a través de una Formación profesional fuerte con niveles propios que le permita al aprendiz una ruta de aprendizaje a lo largo de la vida y de acumulación de capital humano que genere movilidad formativa y laboral, mejorando sus oportunidades de inserción, reinserción y promoción en la pirámide ocupacional. (OCDE, 2010).</p> <p>De igual forma, la OCDE establece como determinantes del Desarrollo de la Formación profesional (EFP) las siguientes acciones estratégicas: El desarrollo de la Formación profesional como factor estratégico en la construcción de la Sociedad del Conocimiento y la Innovación; la implementación de un modelo de Formación profesional para la Ciudadanía Activa, la Creatividad, la Innovación, el respeto a la naturaleza y el medio ambiente; el Desarrollo de un Modelo de Cualificaciones (basado en Competencias); Sintonizar con las necesidades del Mercado Laboral, el desarrollo de la Orientación Vocacional; diferenciación y regulación de la oferta formativa en: Formación Profesional Inicial FPI, Formación Continua FC, Formación para Poblaciones Especiales FPE; Eficiencia de docentes e instructores; Aprendizaje en el Puesto de Trabajo y las ventajas de la formación en el puesto de trabajo; Desarrollo de los Mecanismos de soporte de la Formación profesional, Desarrollo de la Información y la Estadística sobre la Formación profesional; promoción de las ocupaciones intensivas en ciencias, matemáticas, ingeniería y en las ocupaciones verdes y por último mejoramiento de la Calidad en la Formación profesional.</p> <p>b) Contexto Nacional</p> <p>En Colombia inspirados en los hechos post guerra, que invitaron al mundo a reconstruir lo destruido reinventar el sistema productivo, el 6 de agosto de 1957, nació el SENA, con los objetivos de mejorar la empleabilidad de los colombianos; y resolver los problemas de los empleadores para cubrir los empleos disponibles<sup>3</sup>.</p> <p>"En 1958 se realizó una investigación en cinco mil empresas del país acerca de las necesidades de formación profesional. El estudio abarcó todos los sectores de la industria y reveló que al menos 210 mil trabajadores requerían complementar su educación y urgía la formación de 25 mil trabajadores adicionales. Con base en esos resultados se fijó el plan quinquenal, 1959-1963" (Ministerio de Educación de Colombia, 2012).</p> <p><sup>3</sup> Decreto 164 del 6 de agosto de 1957, creo funciones de brindar formación profesional a los trabajadores, jóvenes y adultos de la industria, el comercio, la agricultura, la minería y la ganadería.</p>	<p>Para entonces la mecanización de la producción en Colombia apenas empezaba, mientras el sector agropecuario estaba en pleno apogeo. Por tal motivo, el SENA tuvo desde entonces, un fuerte arraigo en lo rural a pesar del enorme crecimiento en lo urbano que vivía el país.</p> <p>Luego de muchos cambios como los ocurridos desde la década de los 90 con la internacionalización de la economía que incrementó la competencia empresarial y una nueva organización del trabajo con producción flexible, hoy en Colombia la formación del recurso humano se enfoca en habilidades para el emprendimiento, la innovación tecnológica, la cultura de calidad, la normalización, la certificación de competencias laborales.</p> <p>Actualmente en Colombia la formación para el trabajo tiene como objetivo aumentar la productividad y el desarrollo social y económico del país, y es ofrecida no solo por el SENA sino también por Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano y regulada por la Ley 115 de 1994 y Ley 1064 de 2006 como: "la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales, sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos en el artículo 11 de esta ley".</p> <p>En la actualidad existen 3150 Instituciones de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano públicas y privadas, que han tenido un desarrollo a través del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, liderado por el SENA, y cuyos principales logros han sido:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redes Nacionales de Formación para el Trabajo</li> <li>• Implementación de la formación por competencias laborales</li> <li>• Se cuenta con un Sistema propio de Aseguramiento de la Calidad, SCAFT, mediante la creación de Normas Técnicas de calidad para Instituciones y Programas.</li> <li>• Se cuenta con un Sistema Nacional de Información de la educación para el trabajo (SIET).</li> <li>• Son los principales ejecutores de estrategias de generación de empleo para población vulnerable como: Jóvenes en Acción, generación de empleo urbano, reconversión socio-laboral, formación para población desplazada y reinsertada, etc.</li> <li>• Ambientes adecuados para la Formación profesional.</li> </ul> <p>c) Lineamientos de Política Pública</p> <p>Las políticas públicas, articuladas con los planes de desarrollo y después de la promulgación de la Constitución de 1991, continúan hoy ubicadas en unos marcos amplios, lo que se ha reflejado en la necesidad de desarrollar políticas sectoriales y poblacionales que focalicen la solución de problemas. En el caso de la juventud la Ley 375 de 1997, llamada Ley de Juventud, expresa que existen avances en la formulación de una política que ha tenido la intención de enfatizar en el reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derechos y portadores del desarrollo social. Así mismo, se han estado implementando políticas que están impactando en los ámbitos laborales y educativos, expresadas respectivamente en la Ley 789 de 2002 (llamada Reforma Laboral) y en la Ley 1064 de 2006 (que modifica la educación no formal para denominarla Educación para el trabajo y el desarrollo humano), ley 1429 de 2010 de primer empleo, entre otras.</p> <p>En la planificación de la política pública dirigida a la juventud la perspectiva de sujeto ha quedado subordinada a otras políticas, por lo tanto, resulta relegada y desdibujada. Estas subordinaciones se</p>

<p>manifiestan tanto en los decisores, como en los académicos o en las propias imágenes socialmente construidas al respecto. El resultado es que en las formulaciones del problema y consecuentemente en la definición de la agenda pública, se priorizan las cuestiones relativas a la educación y al trabajo, pero desde la perspectiva de la institución educativa, o de la estructura productiva y sus requerimientos de recursos humanos. Ello no significa que se desconozca a los jóvenes, sino que el foco está en el conjunto de la organización educativa, o en las dinámicas de la producción. (Gallart, 2008)</p> <p>El contexto actual de Colombia se caracteriza por una Productividad Total de los Factores (PTF) (diferencia entre la tasa de crecimiento de la producción y la tasa ponderada de incremento de los factores (trabajo, capital,) que representa menos del 60% de la de los Estados Unidos y que está muy por debajo de la de otros países de la región. Esta situación se produce a pesar del crecimiento económico que tuvo el país entre (2002 - 2008) y está fuertemente relacionada con la baja calidad de la educación básica formal, que lleva a que actualmente la fuerza laboral colombiana tenga una menor productividad laboral y que cada año se incorporen al mundo laboral nuevos trabajadores con bajas capacidades. Colombia tiene el gran reto de incrementar su PTF, para lo cual necesitará fortalecer su Sistema Nacional de Formación Para el trabajo (SNFT); no obstante, actualmente el SNFT sufre de importantes limitaciones, en términos de la incidencia e intensidad de la Formación para el Trabajo (FT), pero también de la calidad y pertinencia de esta formación, para contrarrestar esta situación, los lineamientos de política pública vienen estableciendo la necesidad de fortalecer la Formación profesional, como relacionamos a continuación:</p> <p>CONPES 2945 DE 1997: CONFORMACION DEL SISTEMA NACIONAL DE FORMACION PARA EL TRABAJO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ "No obstante los avances aquí resumidos, el SENA no puede atender solo todas las demandas de los sectores productivos e instituciones del país en términos de Formación profesional. En consecuencia, se deben generar las condiciones para el surgimiento de una oferta mixta de capacitación para el trabajo, con participación de los sectores público y privado, debidamente articulados por medio de un Sistema".</li> </ul> <p>CONPES 81 DE 2004, CONSOLIDACION DEL SISTEMA NACIONAL DE FORMACION PARA EL TRABAJO</p> <p>La propuesta de consolidación del Sistema Nacional de Formación Trabajo - SNFT se fundamenta en los siguientes aspectos: la provisión de regulación pertinente y coherente con las necesidades de consolidación del SNFT; la pertinencia de la oferta de formación para el trabajo, considerando los requerimientos de los sectores productivos y los lineamientos nacionales de desarrollo económico y competitividad; la ampliación de la cobertura de la oferta de formación para el trabajo; el mejoramiento de la eficiencia de los actores del SNFT; el incremento de la calidad de la oferta y de los oferentes de formación; el desarrollo de competencias óptimas de empleabilidad y emprendimiento de las personas, mediante los programas de educación y formación; la transparencia en la acreditación de las entidades y programas que constituyen la oferta de formación para el trabajo; el reconocimiento y certificación de las competencias de los trabajadores; la experiencia y aprendizajes previos, sin importar dónde y cómo fueron adquiridas; el proceso de articulación, la cadena de formación, las equivalencias y la movilidad educativa para el mejoramiento de la coordinación entre la educación formal y la educación no formal; la transferencia de estrategias,</p>	<p>metodologías, aprendizajes, mejores prácticas entre los actores del SNFT y el fortalecimiento de una comunidad de conocimiento; y la adopción del modelo de gestión del recurso humano y de la formación para el trabajo a partir de las "competencias laborales".</p> <p>CONPES 3527 DE 2008 - POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Debe haber un plan de acción, resultado de la concertación entre el Ministerio de Educación y el SENA, a partir de políticas y estrategias que cada una de estas entidades ha venido impulsando para garantizar que los sistemas educativos y de formación para el trabajo formen el recurso humano requerido, con el fin de aumentar la productividad y la competitividad del país. Las estrategias y objetivos que se determinan son:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Competencias laborales: "impulsar un nuevo modelo de Formación Profesional en el país" (sic), coherente con los actuales requerimientos de transformación y modernización del aparato productivo colombiano y con los retos que impone la Sociedad del Conocimiento.</li> <li>2. Articulación del sistema educativo y formación a lo largo de la vida: Consolidar el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano y la implementación de esquemas flexibles que promuevan la movilidad entre subsistemas, con el desarrollo de competencias básicas, científicas, ciudadanas y laborales como el eje articulador.</li> </ol> </li> </ul> <p>CONPES 3616 DE 2009 - LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y/O DESPLAZAMIENTO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ajustar las características de la oferta de formación para el trabajo, con el fin de dar mayor acceso, calidad y pertinencia a los programas demandados por la PPEP (Población con Pobreza Extrema y Desplazada) considerando los requerimientos específicos tanto de la zona urbana como de la zona rural y las características específicas de la población objetivo.</li> <li>✓ Evaluación de estímulos para el acceso a alfabetización y formación para el trabajo.</li> <li>✓ Divulgar un Banco de Oferentes de Programas de Formación para el trabajo que cuenten con la certificación de calidad. (MEN)</li> </ul> <p>CONPES 3674 DE 2010. LINEAMIENTOS DE POLITICA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO (SFCH)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Es necesario promover políticas y estrategias que contribuyan a articular los distintos niveles de la formación del capital humano en el país. En términos de protección social, el artículo 3° de la Ley 1151 de 2007 dispone que el Gobierno Nacional ejercerá acciones que promuevan la consolidación del Sistema de Protección Social, buscando el fortalecimiento del SFCH de Colombia a través de la articulación del sistema de formación para el trabajo y el sistema educativo nacional.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Concomitantemente, el artículo 31 de la Ley 1151 de 2007, que aprobó los lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Estado Comunitario: desarrollo para todos" establece que "el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional (MEN), articulará los niveles de educación media y superior, la educación para el trabajo y el desarrollo humano y el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, con el objeto de permitir al estudiante mejorar su movilidad a lo largo del ciclo educativo y la inserción al mercado laboral. Para el efecto, diseñará, reglamentará y evaluará las acciones de regulación, integración, acreditación, pertinencia de la formación, normalización y certificación de competencias laborales". En este sentido, los lineamientos que se aprueban en este documento CONPES, hacen parte de las estrategias que el MEN junto con el Ministerio de la Protección Social (MPS), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), Colciencias y el Departamento Nacional Planeación (DNP), se comprometen a desarrollar con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el articulado en mención. En este proceso apoyarán técnica y operativamente el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Departamento Nacional de Estadísticas - DANE-</li> <li>✓ Adicionalmente, este Plan sugiere que para fortalecer la formación en competencias laborales se impulse la estrategia de la articulación de la educación media con la educación superior, el SENA y la educación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH). La intención es que dicha articulación permita transferir las prácticas propias del sector productivo a la formación de los jóvenes y que éstos, una vez graduados del nivel de educación básica y media, puedan continuar su formación ya sea a través de la vinculación a la educación superior o a la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano ETDH (Educación y Formación para el Trabajo).</li> <li>✓ Para articular, integrar y dinamizar toda la oferta de formación para el trabajo alrededor del SNFT (Este Sistema se establece con el CONPES 2945 de 1997), el Conpes Social 81 de 2004, establece claramente los roles de diseño y promulgación de políticas, acreditación, estándares, regulación, financiación y provisión de la formación en diferentes actores del Sistema, en cabeza de los Ministerios de la Protección Social y de Educación Nacional, con el apoyo del SENA.</li> <li>✓ Concretamente, la meta N°. 9 de la visión 2019: 'Consolidar un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo' propone que, en materia de regulación, el MEN y el MPS tendrán que definir los lineamientos y sus respectivas competencias, deberán establecer los mecanismos y requisitos de acreditación de instituciones y programas; y deberán definir el sistema de equivalencias de los programas con un enfoque de formación por competencias para facilitar la movilidad educativa de los usuarios de la capacitación.</li> <li>✓ En adición a esto, la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CONPES 3582) plantea una serie de problemas comunes para su desarrollo, relacionados con las competencias científicas, el recurso humano con formación avanzada y la formación para el trabajo y la definición de mecanismos para potenciar la educación como instrumento de desarrollo económico. En particular, una de las seis estrategias que componen esta política es la formación de recurso humano con capacidades científicas, tecnológicas y de innovación en todos los niveles educativos.</li> <li>✓ Igualmente, es importante resaltar que este documento busca potenciar el impacto social que el SFCH genera sobre las familias al permitir una mayor movilidad social, de forma que se</li> </ul>	<p>establezcan para la población colombiana rutas de acumulación de capital humano que permitan mayores niveles de distribución de los beneficios del crecimiento económico, gracias a la garantía de mayores oportunidades de inserción laboral de los colombianos sustentada en la calidad, entendida como "la capacidad del sistema para lograr que todos o la gran mayoría de los estudiantes alcancen niveles satisfactorios de competencias para realizar sus potencialidades, participar en la sociedad en igualdad de condiciones y desempeñarse satisfactoriamente en el mundo productivo", de forma que soporte la creación de empleos productivos y de calidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se plantea esta movilidad social, como un objetivo cuyos resultados se observarán en el mediano y largo plazo y que permitirá que próximas generaciones alcancen mayores niveles de cualificación para sustentar las apuestas productivas, económicas y sociales de largo plazo del país.</li> <li>✓ Estos fines deberán estar soportados en el desarrollo e implementación de un marco de nacional cualificaciones (MNC) que tenga una triple finalidad: primero, contribuir a coordinar de forma eficiente a los actores del SFCH; segundo, crear espacios de convergencia entre la educación, la formación para el trabajo y el desarrollo humano y las demandas del sector productivo, a través del apoyo de los procesos de gestión del recurso humano por competencias por parte de las empresas; finalmente, facilitar que las competencias adquiridas directamente en el lugar de trabajo (on-the-job-training) o en el sistema de formación permanente permitan a los trabajadores una mayor movilidad laboral, así como una mayor capacidad para migrar hacia nuevas ocupaciones.</li> <li>✓ Finalmente, el desarrollo de un marco de aseguramiento de la calidad de la oferta de formación para el trabajo y el desarrollo humano permitirá consolidar y complementar el sistema de aseguramiento de la calidad para todo el Sistema de Formación de Capital Humano garantizando, no solo trabajadores altamente productivos sino ciudadanos partícipes en la construcción y desarrollo de su propia sociedad.</li> </ul> <p>Más recientemente en el Plan de Desarrollo 2014 – 2018 se incluyó como unas de las líneas de acción, la Construcción del sistema de educación terciaria con mayor acceso, calidad y pertinencia, sin embargo, esta tarea no se consolidó para permitir que la formación para el trabajo se constituya en una clara opción de desarrollo de competencias generales a desenvolver en el entorno social y productivo de nuestro país.</p> <p>Por último, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, en el artículo 194 se dispone la creación del "Sistema nacional de cualificaciones" el cual es un avance muy importante frente al contexto internacional aquí expuesto.</p> <p>Este artículo dispone lo siguiente:</p> <p><i>"Créase el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) como un conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos necesarios para alinear la educación y formación a las necesidades sociales y productivas del país y que promueve el reconocimiento de aprendizajes, el desarrollo personal y profesional de los ciudadanos, la inserción o reinserción laboral y el desarrollo productivo del país. Son componentes del SNC: el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), los subsistemas de aseguramiento</i></p>

de la calidad de la educación y la formación, de normalización de competencias y de evaluación y certificación de competencias, el esquema de movilidad educativa y formativa, así como la plataforma de información del SNC.

Se crea el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), para clasificar y estructurar las cualificaciones en un esquema de ocho (8) niveles ordenados y expresados en términos de conocimientos, destrezas y aptitudes, de acuerdo con la secuencialidad y complejidad de los aprendizajes que logran las personas en las diferentes vías de cualificación.

Se crea el Esquema de Movilidad Educativa y Formativa, para facilitar la movilidad de las personas entre las diferentes vías de cualificación que son la educativa, la formación para el trabajo y el reconocimiento de aprendizajes previos para la certificación de competencias, con el fin de promover las rutas de aprendizaje, las relaciones con el sector productivo y el aprendizaje a lo largo de la vida."

De igual manera se crea el Subsistema de Formación para el Trabajo como una vía de cualificación dentro del Sistema Nacional de Cualificaciones, en desarrollo de las recomendaciones de separar este tipo de cualificación con el de la educación académica, así:

"Como una vía de cualificación dentro del Sistema Nacional de Cualificaciones, se crea el Subsistema de Formación para el Trabajo. Esta formación se estructurará en diversos niveles de complejidad, desde los iniciales hasta los más avanzados, de acuerdo con las necesidades del sector productivo. Sus oferentes son el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (ETDH) y las Instituciones de Educación Superior con oferta de formación para el trabajo que formen por competencias y cumplan los requisitos y mecanismos que para tal fin se establezcan."

Y por último se disponen una serie de responsabilidades y medidas que el gobierno debe implementar.

"PARÁGRAFO 1o. El Gobierno nacional, con el liderazgo del Ministerio de Educación Nacional y del Ministerio del Trabajo, establecerá la estructura, las condiciones y mecanismos del Subsistema de formación para el trabajo y de sus procesos de aseguramiento de calidad. Para ello, se definirán las competencias de cada uno de estos dos ministerios. El Ministerio del Trabajo reglamentará la oferta y los niveles de la ETDH y el SENA en lo relacionado con la formación para el trabajo.

PARÁGRAFO 2o. Los programas de formación para el trabajo por competencias serán estructurados con base en el subsistema de normalización de competencias y el Marco Nacional de Cualificaciones.

PARÁGRAFO 3o. Las condiciones y mecanismos para la acreditación de las entidades públicas certificadoras de competencias laborales, serán reglamentadas por el Ministerio del Trabajo.

PARÁGRAFO 4o. El Gobierno nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo."

Es de resaltar que la política pública de Gestión del recurso humano les concierne a varios ministerios, pero se celebra que el Ministerio cobre importancia en este aspecto, como lo es en otros países. Dado que es necesario el diálogo entre los empresarios y sus asalariados, la interacción con políticas públicas sobre las relaciones laborales y prestacionales; y en general orientar la formación de los ciudadanos con miras a su inserción laboral y el desarrollo productivo.

En este sentido se resalta que dentro del 'Programa Nacional de Política Pública de Empleo' de este gobierno, uno de los pilares es precisamente; formar a los trabajadores en las áreas que realmente necesita el país.

De esta manera, este proyecto va en línea con el Plan Nacional de Desarrollo y busca darle fuerza de Ley a algunos elementos claves de lo allí dispuesto, para que la vía de cualificación de la formación profesional obtenga el estatus social y académico que debe tener en la sociedad.

**I. Elementos que justifican el proyecto de Ley**

**a) Brechas de Capital Humano**

El desarrollo del talento humano es clave para para enfrentar los nuevos retos que tiene el país en materia económica y social. Específicamente la educación "superior" o "terciaria" entendida como la que se imparte después del bachillerato, cumple una función central en la educación al contribuir al desarrollo de los sectores productivos mediante al aporte de capital humano cualificado, que redunde en mayor productividad, capacidad de investigación e innovación y de adopción de nuevas tecnologías y conocimientos. Es decir, además de vincular las necesidades sociales de un país, también responde a las necesidades de los diferentes sectores económicos.

En este sentido existen vías distintas para acompañar a población en sus procesos de cualificación del capital humano; la académica, la formación profesional y la certificación de competencias adquiridas. No obstante, la existencia de estas tres vías de cualificación, en Colombia la educación terciaria está orientada solamente hacia la educación universitaria, como si fuera única ruta vertical con estatus social y académico reconocido por la sociedad y no contempla la ruta de la Formación para el trabajo y la Certificación de competencias.

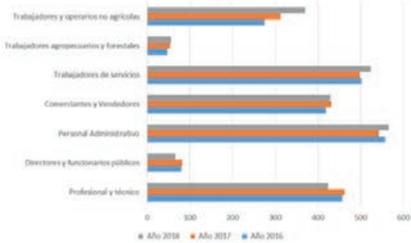
Esto se debe a que no existe una diferenciación funcional horizontal de las tres estructuras y que la única vía de cualificación completa es la educación tradicional, que contemplan niveles y modalidades (Ley 30 de 1992), mientras que la Formación profesional carece de marco regulatorio que determine sus niveles y especializaciones. Esto ha generado mucho problema en la vía de cualificación para el trabajo que se ve reflejada en baja oferta y competencia, que ha redundado en calidad y reforzado el imaginario social de que la universidad tradicional es la única opción socialmente deseable de educación terciaria y que los otros tipos de instituciones y programas son para pobres o menos favorecidos.

El efecto económico que evidencia que la vía de cualificación de formación para el trabajo sea débil en Colombia es el crecimiento de brechas de capital humano entre la oferta y demanda laboral, puesto que esta es la vía más cercana a las necesidades del mercado laboral. En contraste con la realidad del desempleo actual, varios sectores productivos no encuentran capital humano calificado para ocupar muchas vacantes. Es lamentable ver cómo mientras unos jóvenes no consiguen trabajo, muchas empresas no llenan sus vacantes por falta de oferta con las competencias y habilidades que requieren.

Muchas encuestas muestran que más que universitarios, las empresas están necesitando técnicos en diferentes ocupaciones que estén formados en "el hacer". En efecto de acuerdo con la OCDE "En la

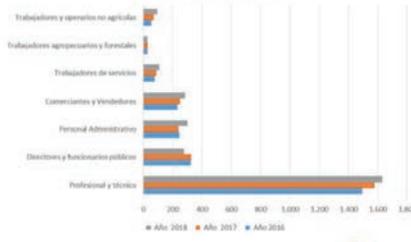
mayoría de los países altamente industrializados, solamente entre el 10% y el 15% de la PEA (Población económicamente activa) requiere educación de nivel universitario-académico. La mayor parte de las ocupaciones y oficios tanto industriales como de servicios requieren calificación técnica y profesional de alto nivel de calidad, la que preferencialmente se otorga a través de instituciones y programas no-universitarios, generalmente de ciclo corto."

**Graduados de Técnico y Tecnológico**



Fuente: DANE

**Graduados de Universitario y/o postgrado**



Fuente: DANE

Según el DANE (2018) la educación terciaria y ocupación muestra que, el mercado está empleando a profesionales universitarios en puestos diseñados para técnico y tecnólogo, demostrando que se demanda más mano de obra formada para el trabajo y no para la academia, lo cual permitiría que las personas no gasten tanto dinero, que vean mayor pertenencia entre la formación y lo demandado por el mercado, y un mejor retorno económico. Sin embargo, todavía existe una brecha para ocupar puestos de directivos o funcionarios públicos.

Esto demuestra que el sistema educativo no está respondiendo a las demandas del sector productivo y no van de la mano del avance científico y tecnológico de una sociedad inmersa en lo que llaman la Cuarta Revolución Industrial, dentro un contexto económico de mercados abiertos y alta competencia entre empresas y naciones, lo cual exige nuevos enfoques en materia de educación y formación que permitan satisfacer la demanda de nuevas competencias. Es por esto que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) menciona que "es necesario articular los sistemas educativos y de formación profesional en una concepción que haga realidad la educación y el desarrollo de competencias a lo largo de toda la vida. Los programas educativos y los de formación para el trabajo deben tener una base de competencias socio-emocionales (blandas) que preparen para la vida y para el trabajo" (Vargas Zúñiga & Carzoglio, 2017).

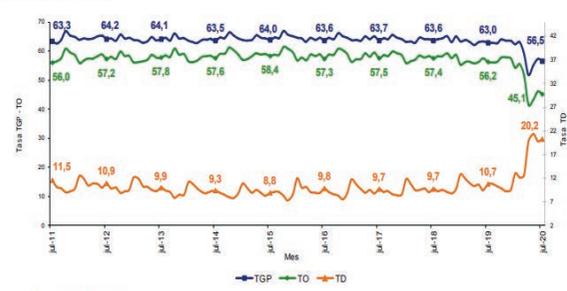
De manera particular para Colombia (Ruiz, 2005) señala que dados los grandes cambios que han surgido en el mundo en los últimos años, en el ámbito económico y social, Colombia se ve enfrentada a asumir grandes retos en competitividad y productividad. Debido a la globalización, el avance de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, se están produciendo constantes reajustes en la organización de las empresas, las necesidades de nuevo personal cualificado nos obligan a todos a realizar un esfuerzo extraordinario para que ningún ciudadano quede desligado del mundo laboral, y mantenga o mejore su nivel de cualificación. Esta misma autora resalta que "para lograr este objetivo es fundamental fortalecer la estructura de la educación para el trabajo en el sistema educativo y un cambio de mentalidad en la sociedad en general, y en cada trabajador en particular, en el sentido de que es necesario entender la formación permanente como un aspecto necesario en el desarrollo profesional de cualquier ciudadano".

**b) Pobreza y Desempleo**

Luego de los problemas derivados de la pandemia Covid – 19 es necesario tener como meta la generación de empleo para poder recuperar cerca de 5 millones de empleos que se perdieron durante la cuarentena, este proyecto a través de la formación para el trabajo busca establecer alternativas para la empleabilidad digna de todos los colombianos buscando una formación para el trabajo que mitigue los problemas de desempleo que hoy sufre el país.

Para el mes de julio de 2020, la tasa de desempleo en el caso de total nacional se ubicó en 20,2%, lo cual significó un aumento de 9,5 puntos porcentuales con respecto al mismo periodo del año anterior (10,7%). Por su parte la tasa global de participación tuvo una reducción de 6,5 puntos porcentuales con respecto al año pasado, pasando de 63,0% en el 2019 a 56,5% en el 2020, por último la tasa de ocupación tuvo una disminución de 11,1 puntos porcentuales pasando de 56,2% en el 2019 a 45,1% en el 2020.

**Gráfico 2. Tasa global de participación, ocupación y desempleo**  
**Total nacional**  
**Julio (2011 – 2020)**



Fuente: DANE, GEIH.

En Colombia, los más pobres enfrentan barreras para el empleo, desde la falta de capacidades técnicas hasta el acceso al crédito. En muchos países en desarrollo, el número de trabajadores con baja remuneración, en condiciones de trabajo inaceptable o desempleados, es alto, y en muchos casos está creciendo, dado que el empleo es generalmente el principal (sino el único) activo de los pobres, un proceso de crecimiento que no se asocia con la creación de más y mejores empleos puede fracasar en reducir la pobreza. Actualmente Colombia no es ajena a esa realidad, tenemos una coyuntura de bajo empleo, por lo cual el principal desafío de nuestro país debería ser encontrar la mejor manera de integrar a los más pobres al mercado laboral.

Son muchos los análisis sobre por qué se está dando esta caída en el empleo, algunos hablan del impacto de la migración venezolana, de la desaceleración del sector construcción, del reciente aumento del salario mínimo, entre muchas explicaciones. A su vez resurgen las ideas para resolver el tema; como mayor flexibilidad laboral, menores aumentos del salario mínimo, menores costos no salariales, salarios regionales, etc.; y algunas ideas más recientes como voluntariedad en pago de compensación familiar y el pago por horas.

Naturalmente son muchas las razones que explican la problemática y lo cierto es que todavía no se llega a un consenso y esto hace que no se puedan identificar soluciones de política pública para solventar el problema de manera adecuada. Esto se debe tal vez a que erradamente se está viendo como un tema coyuntural y de costos salariales, y no se está analizando las fallas estructurales que viene arrastrando el mercado laboral y que están atadas a problemas culturales, sociales y productivos complejos.

No obstante, hay una necesidad latente de capital humano con formación técnica, se presentan muchas fallas que no permiten que las personas que tiene este tipo de formación sean absorbidas en el mercado. En Colombia no existe un reconocimiento a la educación continua o complementaria que realizan las personas, ya que no hay un sistema de créditos o medida que permita ser tenida en cuenta por el sistema educativo o productivo como lo plantea la OIT en la recomendación 195: "plantea el deber de los países miembros de definir políticas de desarrollo de los recursos humanos, de educación, de formación y de aprendizaje permanente que hagan hincapié en el desarrollo económico sostenible en el contexto de una economía en proceso de globalización y de una sociedad basada en el saber y la adquisición de conocimientos; así como en el desarrollo de las competencias, la promoción del trabajo decente, la conservación del empleo, el desarrollo social, la inclusión social y la reducción de la pobreza" (art. 3.b).

Desde el punto de vista regulatorio, hay una confusión que se genera debido a que para el mismo tipo de formación denominada anteriormente educación no formal (Ley 115 de 1994) existen ahora 2 denominaciones: Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (Ley 1064 del 2.006) y Formación Profesional Integral (Ley 119 de 1994 que reestructuró al SENA), que en su decreto reglamentario (decreto 359 de 2000) expresa que la Formación Profesional Integral se inscribe como educación no formal, al establecer la Ley General de Educación que es: "la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales, sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos en el artículo 11 de esta ley", que es exactamente la misma definición de Educación para el Trabajo y el Desarrollo humano.

Esto genera una confusión en el mercado laboral y demuestra que la estructura actual del Sistema Educativo requiere de una reorganización de la oferta de la formación para el trabajo en Colombia para que todas las instituciones y empresas que ofrecen este servicio se rijan por las mismas normas y no como está hoy, donde cada cual tiene su propia legislación, lo que ha traído inconvenientes al sector productivo y a los egresados al vincularse al mundo laboral.

Esto se ha visto reflejado también en tema de calidad y pertinencia que afectan la credibilidad del sector privado y el desarrollo de programas públicos. Por ejemplo, la formación para poblaciones especiales está siendo ejecutada por entidades no especializadas, lo que genera una escasa oferta de programas pertinentes, en ambientes de aprendizajes que no son aptos para los campos de formación, sin docentes cualificados, de tal forma que la educación en oficios y ocupaciones no llega de forma adecuada a los desempleados, los desplazados, los reinsertados del conflicto armado, las minorías indígenas, afrocolombianas, y otras poblaciones especiales que tienen en general, el agravante de poca escolaridad y mala calidad de la educación básica, inexistencia de recursos económicos, analfabetismo cultural y funcional. Son aspectos que requieren tratamiento prioritario para el país, para combatir el flagelo de la extrema pobreza y desigualdad social. Esta Formación bajo el enfoque de fortalecer competencias en jóvenes, adultos, trabajadores, desempleados y poblaciones especiales, es el instrumento para que puedan integrarse de manera adecuada al mercado laboral con oportunidades significativas para su futuro. Por lo tanto, se requieren esfuerzos públicos que focalicen acciones efectivas en este ámbito de la enseñanza, vinculando esta oferta educativa con el sector productivo.

d) Fortalecimiento del pilar de la formación para el trabajo

Una de esas fallas estructurales es la formación para el trabajo, que es una problemática que afecta a todos los sectores económicos y todas las regiones en el mercado laboral, pero que pocas veces se ve como una solución al desempleo que vive el país. "Aunque es difícil identificar cual es la barrera al empleo más importante, uno de los objetivos principales del gobierno de Colombia es encontrar programas adecuados para contrarrestar la incompatibilidad de competencias de los más vulnerables. (Puerta, 2008).

Estudios realizados por autores como Tapia (1996) Gómez y Munguía (1992) Latió (1992) Giroux (1992) Ibarrola (1988 y 1994) entre otros, muestran que existe una relación entre la educación y el trabajo, privilegiando al sujeto y las regiones desde su aporte subjetivo para transformar el sistema educativo. En la sociedad capitalista moderna se observa que los jóvenes tienen un valor trascendente y un rol preponderante, puesto que se les considera "el recurso estratégico del desarrollo integral de la sociedad". Sin embargo, aunque se les asigna ese valor trascendente es precisamente a los jóvenes a quienes golpea con más fuerza el desempleo y la falta de acceso a la educación. Esta ausencia evidencia la segmentación del mercado, lo que ubica también a los jóvenes en una situación de desventaja, principalmente a aquellos provenientes de los estratos socioeconómicos más bajos, quienes sufren condiciones de pobreza y exclusión y, en consecuencia, bajos niveles de empleabilidad. Estas son situaciones por las que la educación para el trabajo de jóvenes ha cobrado especial interés en Colombia. (Macías Prada, Cardona Acevedo, & Suescún Álvarez, 2009)

La importancia del tema de la formación profesional no es un asunto sólo de la capacitación, la calificación, la inserción laboral y el empleo en el marco de las demandas del mercado laboral, también responde a problemáticas que exigen grandes esfuerzos del sector público y privado debido a la alta complejidad de los procesos sociales relacionados. No basta con capacitar a los jóvenes. Hoy, en Colombia, no es suficiente la formación para alcanzar una posición ocupacional o ascenso social. Si bien la educación continua siendo altamente valorada, contar con títulos que acrediten experiencia sigue siendo necesario para ingresar exitosamente al mercado laboral. Los estudios generales y la capacitación específica son necesarios pero cada vez menos suficientes para alcanzar una posición laboral. Es por eso que los jóvenes terminan siendo los más afectados y, entre ellos, los más impactados son los más pobres.

En Colombia menos de un 10% de los estudiantes de educación secundaria se matriculan en programas técnicos o vocacionales. En este ítem, el promedio de la región de 14% y en los países de la OCDE este porcentaje asciende al 26% / (OCD/CEPAL/CAF, 2016). Es por eso que desde el sector productivo se viene haciendo un llamado para que haya un reconocimiento de la formación de técnicos en sus niveles avanzados para que la formación para el Trabajo no sea percibida como el "Preuniversitario" de la Educación Formal pues es un pilar independiente, específicamente en las recomendaciones de la Asociación Nacional de Empresarios - ANDI se solicita "desarrollar un sistema que reconozca la importancia de la educación universitaria en el mismo nivel de la formación profesional". Es permitiría que los empresarios puedan cubrir muchas vacantes, mejorar su productividad y generar más empleo.

c) Competencia, calidad y pertinencia

Colombia es de los pocos países donde la única vía de cualificación completa es la vía universitaria que tiene 8 niveles y es ampliamente reconocible por su sistema de títulos y niveles hasta el PhD o Doctorado. Esto ha relegado a menor nivel a los dos tipos de aprendizaje, que representan a los trabajadores, como es la formación para el trabajo que responde a las necesidades de competencias de las empresas y certificación de competencias que determina la formación tradicional por aprendizajes previos de los oficios. Se debe cambiar la mentalidad, y lograr que los técnicos sean tan bien valorados como los que realizan un pregrado, porque sus labores son diferentes.

Es por todo esto, que se debe fortalecer la vía de la formación para el trabajo. "Es socialmente más equitativo ofrecer una gran diversidad de oportunidades educativas para personas altamente diferenciadas, que ofrecer una única vía, oportunidad o tipo de educación" (Rodríguez, 1992). Esta debe tener una estructura con identidad y objetivos propios, con diferentes niveles y especializaciones de alto rango salarial y social, que dan respuesta a la necesidad de la juventud, del sector productivo y de la sociedad en general de contar con una oferta educativa altamente diferenciada, según la gran diversidad de intereses y capacidades de carácter educativo y ocupacional, sin privilegiar únicamente los valores de la cultura académica, de la investigación, de la generación de conocimientos, sobre otras culturas distintas, como la técnica; cuyo ethos, valores y propósitos sociales y económicos son distintos y alternativos a la cultura académica.

La consolidación de un sistema de educación técnica y tecnológica que responda a las necesidades productivas y a las vocaciones regionales se considera de vital importancia para nuestro país. En Colombia, hacen falta carreras cortas de alto nivel técnico que respondan a la demanda insatisfecha de varios sectores económicos. Se debe lograr un esquema donde haya más técnicos avanzados por cada universitario, teniendo en cuenta que los dos tipos de formación son importantes, cada una cumple una labor diferente y por ello deben coexistir.

La Formación para el trabajo requiere, cada vez más, de procesos educativos integrales, integradores y permanentes, orientados hacia una polyvalencia tecnológica y hacia una rápida adaptación a contextos técnicos diversos. Estas características determinan la necesidad de construir opciones que den respuestas a vocaciones, necesidades técnico-productivas, expectativas de desarrollo personal y social, ritmos de aprendizaje, actualización de conocimientos y competencias. Las transformaciones del mercado laboral internacional han dado lugar a nuevas divisiones del trabajo emergiendo nuevos perfiles laborales en el contexto nacional. Para lograr la formación e implementación de estos nuevos perfiles las políticas públicas de educación y trabajo deben articular tanto la oferta pública como la oferta privada en pro de una educación y formación de calidad, hacer inversiones técnicas y económicas que se proyecten desde la planificación de la política.

Todo esto indica la necesidad de institucionalizar un Sistema Nacional de Formación Profesional adaptable, modularizado y ágil, que constituya una clara opción de desarrollo de competencias generales a desarrollar en el entorno social y productivo, y de competencias profesionales, que necesitan ser cíclicamente actualizadas de acuerdo con el desarrollo de la tecnología y de las técnicas más específicas de la misma.

4. MODIFICACIONES AL TEXTO

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
--------------	-----------------

<p><b>Artículo 1°.</b> Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones con relación a la organización y funcionamiento del servicio público de la Formación para el Trabajo, definir y regular los oferentes de la formación, las modalidades y niveles de formación, su sistema de calidad, y los entes reguladores de la misma, y de esta forma lograr el reposicionamiento salarial y social del trabajador particular o servidor Público.</p> <p><b>Artículo 2°.</b> Alcance de la Ley. La presente ley se aplicará sin excepción a todas las instituciones que ofrezcan el servicio público de la Formación para el Trabajo.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, continuará adscrito al Ministerio de Trabajo, de conformidad a la Ley 119 de 1994 funcionará de acuerdo a su naturaleza jurídica y adoptará lo dispuesto en la presente ley, total o parcialmente, si a bien lo considere su Consejo Directivo, <u>según lo establecido en el artículo 10° de la Ley 119 de 1994, y demás normas que la modifiquen o complementen.</u></p> <p><b>Artículo 3°.</b> Definición de Formación para el Trabajo. La Formación para el trabajo es una vía de cualificación formativa o proceso de aprendizaje sistemático por competencias de carácter teórico práctico y procedimental, mediante el cual las personas adquieren, complementan y desarrollan competencias que las habilitan para el acceso al trabajo y para el desempeño competente de ocupaciones y oficios en distintas áreas de la actividad productiva y para la participación en la vida social, cultural y económica. La competencia integra conocimientos, destrezas y aptitudes e identifica, genera y asume valores y actitudes para su realización humana, su participación activa en el trabajo productivo y en la toma de decisiones sociales. La Formación se ejecuta a través de procesos de enseñanza, aprendizaje, investigación y servicio a la comunidad, respondiendo a las necesidades del sector productivo y aportando a su productividad y competitividad.</p>	<p>Sin cambios</p> <p>Sin cambios</p>	<p>Los programas e implementaciones curriculares de la Formación para el Trabajo deben responder a las necesidades del sector productivo y serán estructurados con base en el subsistema de normalización de competencias y el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC).</p> <p><b>Artículo 4°.</b> Fines. La Formación para el Trabajo responde a los siguientes fines:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Aprender a Aprender, que se orienta hacia el desarrollo de la originalidad, la creatividad, la capacidad crítica, el aprendizaje por procesos y la formación permanente.</li> <li>2. El Aprender a Hacer, en el cual se involucra ciencia, tecnología y técnica en función de un adecuado desempeño en el mundo de la producción de bienes y la prestación de servicios.</li> <li>3. El Aprender a Ser, que se orienta al desarrollo de actitudes acordes con la dignidad de la persona y con su proyección solidaria hacia los demás y hacia el mundo.</li> </ol> <p><b>Artículo 5°.</b> Principios de la Formación para el Trabajo. La Formación para el Trabajo responde al desarrollo de competencias para armonizar el talento humano con las necesidades económicas y las tendencias de empleo, respondiendo a los siguientes principios:</p> <p>Servicio: El Estado deberá velar por la adecuada prestación del servicio de la Formación para el Trabajo y la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar.</p> <p>Los empleadores, por su parte, deberán asegurar la formación y habilitación técnica a sus trabajadores y de quienes así lo requieran. Libre elección de profesión u oficio: Se orienta al desarrollo personal y al libre ejercicio del derecho al trabajo y al conocimiento.</p> <p>Integralidad: Concibe la formación como un equilibrio entre procesos innovadores y de desarrollo social; comprende el obrar tecnológico en armonía con el entendimiento de la realidad social económica nacional y regional, política, cultural, artística y ambiental.</p> <p>Flexibilidad: Favorece el reconocimiento de los aprendizajes previos que permita el ingreso y la</p>	<p>Adicionar un numeral</p> <p><b>4. Aprender a Vivir Juntos: orientado a la capacidad de cultivar y asumir compromisos en la diversidad de las relaciones humanas, tanto en el entorno laboral, como en el familiar y el social.</b></p> <p>Sin cambios</p>
<p>movilidad entre los diferentes niveles, la adaptación de la oferta a las necesidades y características de las poblaciones y el contexto, la adecuación de enfoques pedagógicos y los procesos de gestión institucional.</p> <p>Los programas de formación y sus estructuras deben transformarse al ritmo de los desarrollos tecnológicos y productivos que afectan el contexto social y, en particular, las competencias de los sujetos para acceder a un empleo.</p> <p>Formación para toda la vida: Reconoce que las personas sin distinción de edad y género aprenden a través de toda su vida, acumulando experiencia, conocimiento y saberes en razón de su cotidiana interacción con el medio productivo y con los demás.</p> <p>La Formación para el Trabajo promueve que las personas regresen al sistema tantas veces como se requiera. Aseguramiento de la Calidad: Entendido como la garantía que los procesos de formación, investigación y proyección social cumplen estándares de calidad y mejora continua en la gestión de las instituciones y en los programas de Formación para el Trabajo con el propósito de: i) asegurar que la inversión en Formación para el Trabajo de la población tenga un efecto potenciador, ii) asegurar una fuerza de trabajo preparada para alcanzar altos estándares de desarrollo económico y social, y iii) lograr el reconocimiento de la formación por parte del mercado del trabajo y del sistema educativo. Pertinencia: Entendida como la concordancia y articulación entre la Formación para el Trabajo y las expectativas y necesidades del sector productivo el marco de un contexto globalizado, en función de las necesidades reales de formación en el país y las tendencias del ejercicio en el campo de acción específico. La oferta de Formación para el Trabajo debe responder a los entornos productivos, tecnológicos, laborales, sociales, culturales y ambientales, fortaleciendo los vínculos con actores estratégicos del desarrollo económico y social en los ámbitos nacional, regional y local,</p>	<p>Sin cambios</p>	<p>con visión internacional, identificando los sectores prioritarios que requieren formación de talento humano, investigación aplicada y servicios a la comunidad.</p> <p>Oportunidad: Respuesta que la Formación para el Trabajo debe dar en tiempo, modo y lugar de acuerdo con la dinámica de la demanda laboral y social.</p> <p>Movilidad Laboral Nacional e Internacional: Posibilidad de movilidad que deben tener las personas entre las diferentes vías de cualificación que son: la Educativa, la Formación para el Trabajo y el reconocimiento de aprendizajes previos con el fin de promover las rutas de aprendizaje, las relaciones con el sector productivo y el aprendizaje a lo largo de la vida.</p> <p><b>Artículo 6°.</b> Oferentes del servicio de la Formación para el Trabajo. La prestación del servicio público de la Formación para el Trabajo estará a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA, las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano- EDTH- y las Instituciones de Educación Superior con oferta de Formación para el Trabajo que formen por competencias y cumplan los requisitos y mecanismos que para tal fin se establezcan.</p> <p>Las instituciones de Formación para el Trabajo podrán ofrecer y desarrollar programas de: (i) Formación para el Trabajo Básica: Operario Auxiliar y Técnico. (ii) Formación para el Trabajo Avanzada: Técnico Avanzado, Experto Técnico y Maestro Técnico. (iii) Formación complementaria y poblaciones especiales.</p> <p><b>Artículo 7°.</b> Objetivos: Son objetivos de las instituciones de Formación para el Trabajo los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover la formación integral mediante el desarrollo de conocimientos técnicos, habilidades, destrezas y actitudes, mediante la oferta de programas flexibles y coherentes con las necesidades y expectativas de la persona, la sociedad, las demandas del mercado laboral, del sector productivo y las características de la cultura y el entorno.</li> </ol>	<p><b>Artículo 6°.</b> Oferentes del servicio de la Formación para el Trabajo. La prestación del servicio público de la Formación para el Trabajo estará a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA, las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano- EDTH- y las Instituciones de Educación Superior con oferta de Formación <u>Dual o Formación para el Trabajo</u> que formen por competencias y cumplan los requisitos y mecanismos que para tal fin se establezcan.</p> <p><b>(iv) Formación en conocimientos académicos</b></p> <p>Sin cambios</p>

<p>2. Promover y fomentar una oferta formativa flexible, pertinente y de calidad, orientada por la dinámica económica y productiva y las expectativas personales.</p> <p>3. Formar integralmente, satisfaciendo las necesidades del sector productivo en los entornos global, nacional, regional y local.</p> <p>4. Contribuir desde la formación, la investigación y la proyección social, al desarrollo de la innovación y al desarrollo tecnológico de los sectores productivos.</p> <p>5. Promover el papel de las empresas en la formación de los trabajadores.</p> <p>6. Facilitar la empleabilidad y la inserción laboral de los egresados.</p> <p>7. Desarrollar procesos de investigación aplicada que respondan con los requerimientos del sector productivo y busquen incrementar la competitividad de este.</p> <p>8. Realizar procesos de proyección social a la comunidad, ayudando a resolver problemas sociales a partir de las competencias adquiridas en la Formación para el Trabajo.</p> <p>9. Fomentar el acceso de la población vulnerable a los programas de Formación para el Trabajo.</p>		<p><b>Parágrafo 1.</b> El Ministerio de Trabajo actualizará la reglamentación de la licencia de funcionamiento, registro o reconocimiento de carácter oficial de que trata este artículo con base a lo dispuesto en esta Ley. Mientras esto suceda el reconocimiento de carácter oficial otorgado a las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano bajo la vigencia del Decreto 1075 de 2015, hará las veces de este.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El reconocimiento y el registro de los programas se realizarán a través de Pares Productivos, quienes emitirán concepto ante el Ministerio de Trabajo. El perfil de dichos pares será determinado por el Ministerio de Trabajo, entidad que deberá asegurar que los pares tengan experiencia productiva en el sector económico al cual está orientado el respectivo programa.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Las Instituciones oferentes de la Formación para el Trabajo deben anteponer a su nombre la denominación de “Institución de Formación para el Trabajo” y ningún caso podrá utilizar en su nombre denominaciones de “Universidad” o “Institución Universitaria” y otras que creen confusión.</p>	
<p><b>Artículo 8°.</b> Naturaleza. Las Instituciones de Formación para el Trabajo serán de naturaleza pública, privada o mixta. La creación, organización y funcionamiento de las instituciones de Formación para el Trabajo, de sus programas y la expedición de los títulos y certificados de técnicos, se regirá por la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.</p>	Sin cambios	<p><b>Artículo 10°.</b> Consejo de Dirección. De acuerdo con lo establecido en el Artículo 68° de la Constitución Política, las instituciones oferentes de la Formación para el Trabajo con excepción del SENA, establecerán un Consejo de Dirección en el cual tendrán representación: los directivos, docentes, estudiantes, egresados que se encuentre trabajando y el sector productivo.</p>	Sin cambios
<p><b>Artículo 9°.</b> Requisitos. Las instituciones oferentes de la Formación para el Trabajo para ofrecer este servicio deben cumplir mínimo los siguientes requisitos:</p> <p>1. Tener licencia de funcionamiento, registro o reconocimiento de carácter oficial tratándose de aquellas de naturaleza pública.</p> <p>2. Obtener el registro de los programas de Formación para el Trabajo de que trata esta ley.</p>	Sin cambios	<p><b>Artículo 11°.</b> Funciones del Consejo de Dirección. Las funciones del Consejo de Dirección serán entre otras:</p> <p>Establecer la planeación estratégica institucional; tomar las decisiones que afecten el funcionamiento de la institución y que no sean competencia de otra autoridad; adoptar los reglamentos para la organización y el funcionamiento de la institución, en especial el proyecto formativo;</p>	Sin cambios
<p>definir los costos formativos y adoptar las tarifas educativas correspondientes; ejecutar la evaluación institucional y de programas, de acuerdo con lo definido en el proyecto formativo; recomendar criterios de participación de la institución en actividades comunitarias, culturales, deportivas y recreativas.</p>		<p>complejidad, adquiriendo las habilidades y destrezas para actuar de forma idónea en la solución de problemas en un rango definido de áreas funcionales, que utilicen procedimientos, herramientas y materiales de manera autónoma y/o implica responsabilidades de mando, supervisión y coordinación. Su formación debe corresponder a los descriptores del nivel 4 del Marco Nacional de Cualificaciones- MNC.</p>	<p>realización bajo cierta supervisión; desarrolla varios procesos inherentes a su ocupación con la destreza requerida. Su formación debe corresponder a los descriptores del nivel 3 del Marco Nacional de Cualificaciones- MNC.</p>
<p><b>Artículo 12°.</b> Niveles. La Formación para el Trabajo se organizará en los siguientes niveles:</p> <p>1. La Formación para el Trabajo Básica que comprende los programas de Operario - Auxiliar y el de Técnico.</p> <p>2. La Formación para el Trabajo Avanzada que comprende los programas de Técnico Superior, Experto Técnico y Maestro Técnico. Los programas de Formación para el Trabajo Avanzada solo podrán ser ofrecidos y desarrollados por las instituciones de Formación para el Trabajo que cuenten con certificación de calidad institucional, con las normas NTC y aquellas que se reglamenten en desarrollo de esta ley.</p>	Sin cambios	<p><b>Artículo 16°.</b> Experto Técnico. Comprende la formación que está dirigida a personas con Formación Técnica avanzada que busca ampliar o profundizar los conocimientos técnicos especializados, con el objeto de incrementar las habilidades y destrezas del aprendiz para actuar idóneamente en la solución de problemas en un rango definido de áreas funcionales, que utilicen procedimientos, herramientas y materiales especializados para procesos de diseño y desarrollo de productos o apoyar procesos de investigación aplicada. Su formación debe corresponder a los descriptores del nivel 5 del Marco Nacional de Cualificaciones- MNC. Los aspirantes a Experto Técnico deberán acreditar experiencia práctica mínima de un (1) año en el sector productivo, en el campo ocupacional relacionado con la experiencia seleccionada</p>	<p><b>Artículo 16°. Nivel de Técnico Superior.</b> Comprende la formación que está dirigida a personas con título de bachiller, cuyo objeto es promover el aprendizaje a un nivel elevado de complejidad, adquiriendo las habilidades y destrezas para actuar de forma idónea en la solución de problemas en un rango definido de áreas funcionales, que utilicen procedimientos, herramientas y materiales de manera autónoma y/o implica responsabilidades de mando, supervisión y coordinación. Su formación debe corresponder a los descriptores del nivel 4 del Marco Nacional de Cualificaciones- MNC.</p>
<p><b>Artículo 13°.</b> Nivel Operario y Auxiliar. Comprende la formación en oficios u ocupaciones relativas al manejo de una maquina o proceso específico, o la persona que asiste o ayuda en un proceso productivo. Requiere supervisión. Su formación debe corresponder a los descriptores de los niveles 1 y 2 del Marco Nacional de Cualificaciones- MNC.</p>	<p><b>Artículo 13°. Denominación de los Programas.</b> Las denominaciones de los programas de Formación para el Trabajo se determinarán en los Catálogos de Cualificaciones, que responden al Marco Nacional de Cualificaciones</p>	<p><b>Artículo 17°.</b> Maestro Técnico: Otorgado a quienes tienen formación Técnica Avanzada que busca producir conocimiento tecnológico que solucione problemas de nivel estratégico en la organización; que desarrollen la capacidad para coordinar actividades interdisciplinarias en un campo especializado de la tecnología, que gestionen, organicen y manejen recursos; que emprendan proyectos productivos o sociales innovadores a través de la investigación aplicada; que tomen decisiones fundamentadas y con respecto a estándares de calidad, que apoyen el proceso de toma de decisiones de niveles superiores. Su formación debe corresponder a los descriptores de los niveles 6 y 7 del Marco Nacional de Cualificaciones- MNC.</p>	<p><b>Artículo 17°. Experto Técnico.</b> Comprende la formación que está dirigida a personas con Formación Técnica avanzada que busca ampliar o profundizar los conocimientos técnicos especializados, con el objeto de incrementar las habilidades y destrezas del aprendiz para actuar idóneamente en la solución de problemas en un rango definido de áreas funcionales, que utilicen procedimientos, herramientas y materiales especializados para procesos de diseño y desarrollo de productos o apoyar procesos de investigación aplicada. Su formación debe corresponder a los descriptores del nivel 5 del Marco Nacional de Cualificaciones- MNC.</p>
<p><b>Artículo 14°.</b> Nivel Técnico. Comprende la formación que está dirigida a personas con noveno grado de educación básica secundaria y está relacionada con funciones de elaboración y realización bajo cierta supervisión; desarrolla varios procesos inherentes a su ocupación con la destreza requerida. Su formación debe corresponder a los descriptores del nivel 3 del Marco Nacional de Cualificaciones- MNC.</p>	<p><b>Artículo 14°. Nivel Operario y Auxiliar.</b> Comprende la formación en oficios u ocupaciones relativas al manejo de una maquina o proceso específico, o la persona que asiste o ayuda en un proceso productivo. Requiere supervisión. Su formación debe corresponder a los descriptores de los niveles 1 y 2 del Marco Nacional de Cualificaciones- MNC.</p>		
<p><b>Artículo 15°.</b> Nivel de Técnico Superior. Comprende la formación que está dirigida a personas con título de bachiller, cuyo objeto es promover el aprendizaje a un nivel elevado de</p>	<p><b>Artículo 15°. Nivel Técnico.</b> Comprende la formación que está dirigida a personas con noveno grado de educación básica secundaria y está relacionada con funciones de elaboración y</p>		

<p>Los aspirantes a Maestro Técnico deberán acreditar experiencia práctica mínima de dos (2) años en el sector productivo, en el campo ocupacional relacionado con la experiencia seleccionada y presentar la propuesta de un proyecto productivo avalado por una entidad pública o privada.</p>	<p>Los aspirantes a Experto Técnico deberán acreditar experiencia práctica mínima de un (1) año en el sector productivo, en el campo ocupacional relacionado con la experiencia seleccionada</p>	<p>conducirán a un certificado de conocimientos académicos.</p>	<p><b>establecido</b> en el Decreto 1075 de 2015 o la norma que lo sustituya o modifique, los cuales conducirán a un certificado de conocimientos académicos.</p>
<p><b>Artículo 18*.</b> Denominación de los Programas. Las denominaciones de los programas de Formación para el Trabajo podrán adelantarse en los Catálogos de Cualificaciones, que responden al Marco Nacional de Cualificaciones.</p>	<p><b>Artículo 18*.</b> <b>Maestro Técnico.</b> Otorgado a quienes tienen formación Técnica Avanzada que busca producir conocimiento tecnológico que solucione problemas de nivel estratégico en la organización; que desarrollen la capacidad para coordinar actividades interdisciplinarias en un campo especializado de la tecnología, que gestionen, organicen y manejen recursos; que emprendan proyectos productivos o sociales innovadores a través de la investigación aplicada; que tomen decisiones fundamentadas y con respecto a estándares de calidad, que apoyen el proceso de toma de decisiones de niveles superiores. Su formación debe corresponder a los descriptores de los niveles 6 y 7 del Marco Nacional de Cualificaciones- MNC.</p>	<p><b>Artículo 21*.</b> Atención a poblaciones especiales: Las instituciones de Formación para el Trabajo podrán ofrecer sus programas a las personas con limitaciones o capacidades excepcionales, grupos étnicos, y para las personas que requieran rehabilitación social. Igualmente, este servicio se prestará a las poblaciones vulnerables y afectadas por el conflicto. En caso de que las personas no alcancen los requisitos establecidos para el ingreso a cualquiera de los niveles, el Ministerio de Trabajo establecerá un sistema de equivalencias.</p>	<p>Sin cambios</p>
<p><b>Artículo 19*.</b> Metodología: Las instituciones de la Formación para el Trabajo podrán adelantar sus programas de formación en la metodología presencial, a distancia o virtual.</p>	<p><b>Artículo 19*.</b> <b>Modalidad: Las instituciones de la Formación para el Trabajo podrán adelantar sus programas de formación en las modalidades presencial, a distancia, virtual, formación en el trabajo (dual), u otros desarrollos que combinen e integren las anteriores modalidades.</b></p>	<p><b>Artículo 22*.</b> Componentes. El Sistema Nacional de Calidad de La Formación para el Trabajo, estará conformado por tres componentes relacionados entre sí: 1. El Sistema para el Aseguramiento de la Calidad de la Formación para el Trabajo 2. El Sistema Nacional de Información de la Formación para el Trabajo 3. El Sistema de Certificación o Acreditación de la Calidad de La Formación para el Trabajo 4. El Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias de la Formación para el Trabajo. <b>Parágrafo.</b> Corresponde al Ministerio de Trabajo reglamentar los subsistemas establecidos en los Artículos 23, 24, 25 y 26 de la presente Ley y adaptar las normas vigentes.</p>	<p><b>Parágrafo.</b> <del>Corresponde al Ministerio de Trabajo reglamentar</del> <b>El Gobierno Nacional reglamentará</b> los subsistemas establecidos en los Artículos 23, 24, 25 y 26 de la presente Ley <del>y adaptar las normas vigentes</del></p>
<p><b>Artículo 20*.</b> De los programas académicos. Las instituciones de Formación para el Trabajo, además de los anteriores niveles de formación, podrán ofrecer programas de formación académica, los cuales se rigen actualmente por lo establecido en el Decreto 1075 de 2015 o la norma que lo sustituya o modifique, los cuales</p>	<p><b>Artículo 20*.</b> <b>De los Programas de formación en conocimientos académicos.</b> Las instituciones de Formación para el Trabajo, además de los anteriores niveles de formación, podrán ofrecer programas de formación académica, siempre que cuenten con la autorización para ello del <b>Ministerio de Educación, y cumplan con lo</b></p>	<p><b>Artículo 23*.</b> Sistema para el Aseguramiento de la Calidad de la Formación para el Trabajo. Por medio del Sistema para el Aseguramiento de la Calidad de La Formación para el Trabajo las instituciones prestadoras del servicio público ingresarán en el sistema, los trámites asociados a la obtención de la licencia de funcionamiento o personería Jurídica, creación de nuevas sedes, registro de los programas de formación laboral, renovación del registro y extensión de programas de formación.</p>	<p>Sin cambios</p>
<p><b>Artículo 24*.</b> Sistema Nacional de Información de la Formación para el Trabajo. El Sistema</p>		<p><b>Artículo 24*.</b> Sistema Nacional de Información de la Formación para el Trabajo. El Sistema</p>	

<p>Nacional de Información de la Formación para el Trabajo, es el conjunto de fuentes, procesos, herramientas y usuarios que, articulados entre sí, posibilitan y facilitan la recopilación, divulgación y organización de la información sobre esta modalidad de educación. Tendrá como objetivos: 1. Divulgar información para orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de las instituciones y de los programas de formación laboral y su respectiva certificación de calidad. 2. Servir como herramienta para la determinación de políticas educativas a nivel nacional y territorial, así como para el cumplimiento de las competencias de planeación, monitoreo, evaluación, asesoría e inspección y vigilancia correspondientes.</p>	<p>Sin cambios</p>	<p>administración del Servicio Público de la Formación para el Trabajo.</p>	<p>permite garantizar una adecuada prestación de éste.</p>
<p><b>Artículo 25*.</b> Sistema de Certificación o Acreditación de la Calidad de la Formación para el Trabajo. El Sistema de Certificación de Calidad de la Formación para el Trabajo, es el conjunto de políticas, estrategias, procesos y organismos cuyo objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las instituciones de Formación para el Trabajo que hacen parte del sistema cumplen con los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos. Este será el sistema que se encargará de certificar a las instituciones y programas.</p>	<p>Sin cambios</p>	<p><b>Artículo 28*.</b> Prestación del servicio. La prestación del servicio público de la Formación para el Trabajo estará a cargo de las instituciones legalmente constituidas y autorizadas para tal fin, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo. Las Instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano que actualmente están autorizadas para prestar el servicio educativo continuarán ofertando el servicio público de la Formación para el Trabajo manteniendo su naturaleza jurídica y en los niveles respectivos, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo.</p>	<p><b>Artículo 28*.</b> Prestación del servicio. La prestación del servicio público de la Formación para el Trabajo estará a cargo de las instituciones legalmente constituidas y autorizadas para tal fin, de acuerdo con la reglamentación que expida el <del>Ministerio de Trabajo</del> <b>Gobierno Nacional.</b> Las Instituciones de <del>educación</del> formación para el trabajo y el desarrollo humano que actualmente están autorizadas para prestar el servicio educativo continuarán ofertando el servicio público de la Formación para el Trabajo manteniendo su naturaleza jurídica <del>y en los niveles respectivos,</del> de acuerdo con la reglamentación que expida el <del>Ministerio de Trabajo</del> <b>Gobierno Nacional.</b></p>
<p><b>ARTÍCULO 26*.</b> Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias de la Formación para el Trabajo. El Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias de la Formación para el Trabajo es la vía para el reconocimiento de aprendizajes previos. Las condiciones y mecanismos para la acreditación de las entidades públicas y privadas certificadoras de competencias laborales serán reglamentadas por el Ministerio de Trabajo.</p>	<p>Sin cambios</p>	<p><b>Artículo 29*.</b> Certificados. El certificado es el reconocimiento otorgado a una persona natural al culminar satisfactoriamente un programa de Formación para el Trabajo por haber alcanzado las competencias requeridas. El certificado se hará constar en un diploma y sólo podrá ser otorgado por una institución que haya sido autorizada por el Estado para prestar el servicio de la Formación para el Trabajo. Certificado de Cualificación: Se otorga a quien haya culminado satisfactoriamente un programa en los diferentes niveles Certificado de Conocimientos Académicos: Se otorga a quien hay culminado satisfactoriamente un programa de conocimientos académicos. Certificado de asistencia o participación: Se otorga a quien haya culminado satisfactoriamente un curso o diplomado de formación complementaria. <b>Parágrafo:</b> Los certificados que expidan las instituciones de Formación para el Trabajo, serán válidos para el ingreso a un empleo público.</p>	<p><b>Artículo 29*.</b> Certificados. El certificado es el reconocimiento otorgado a una persona natural al culminar satisfactoriamente un programa de Formación para el Trabajo por haber alcanzado las competencias <del>y/o cualificaciones</del> requeridas. El certificado se hará constar en un diploma y sólo podrá ser otorgado por una institución que haya sido autorizada por el Estado para prestar el servicio de la Formación para el Trabajo. <b>Podrán emitirse lo siguientes certificados:</b> <b>(i) Certificado de Cualificación:</b> Se otorga a quien haya culminado satisfactoriamente un programa en los diferentes <b>niveles de formación contenidos en esta ley.</b> <b>(ii) Certificado de Conocimientos Académicos:</b> Se otorga a quien haya culminado satisfactoriamente un programa de conocimientos académicos. <b>(iii) Certificado de asistencia o participación:</b> Se otorga a quien haya culminado satisfactoriamente un curso o diplomado brindado por una de las instituciones <b>que</b></p>
<p><b>Artículo 27*.</b> Subsistema de Formación para el Trabajo. El Subsistema de Formación para el Trabajo será el encargado de fijar los lineamientos, la organización y la</p>	<p><b>Artículo 27*.</b> <b>Subsistema de Formación para el Trabajo. El Subsistema de Formación para el Trabajo se compone</b> de los lineamientos <b>para</b> la organización y la administración <b>del Servicio Público de la Formación para el Trabajo que</b></p>		

	<p><b>compongan el subsistema de formación para el trabajo.</b></p> <p><b>Parágrafo:</b> Los certificados que expidan las instituciones de Formación para el Trabajo, serán válidos para el ingreso a un empleo público.</p>	<p>administrativos sobre el servicio de la Formación para el Trabajo, a brindar asesoría para el mejoramiento de las instituciones que lo presten y en general, a propender por el cumplimiento de las medidas que garanticen el acceso y la permanencia de los estudiantes en el servicio público de la formación para el Trabajo y las mejores condiciones para su formación integral.</p>	
<p><b>Artículo 30°.</b> Convalidación de Títulos y Certificados. El Gobierno Nacional reglamentará la convalidación de títulos y certificados otorgados por instituciones extranjeras legalmente reconocidas por la entidad competente en el respectivo país, para expedir títulos o certificados de la Formación para el Trabajo o su equivalente.</p>	<p><b>Artículo 30°.</b> <u>Convalidación, Homologación y Reconocimiento de Títulos, Certificados y Competencias.</u> El Gobierno Nacional <u>reglamentará la convalidación de títulos y competencias debidamente certificados otorgados</u> por instituciones extranjeras legalmente reconocidas por la entidad competente en el respectivo país, para expedir títulos o certificados de la Formación para el Trabajo o su equivalente. <u>Para lo anterior, el Gobierno deberá tomar en consideración la reglamentación vigente del Marco Nacional de Cualificaciones y el componente de Movilidad educativa y formativa.</u></p>	<p><b>Artículo 35°.</b> Ejercicio. El Ministro de Trabajo ejercerá las facultades que le confiere esta ley para realizar la inspección y vigilancia en la Formación para el Trabajo.</p>	Sin cambios
<p><b>Artículo 31°.</b> Inspección y Vigilancia. En cumplimiento de la obligación constitucional, el Estado ejercerá a través del Presidente de la República, la suprema inspección y vigilancia del servicio público de la Formación para el Trabajo y velará por el cumplimiento de sus fines en los términos definidos en la presente ley.</p>	Sin cambios	<p><b>Artículo 36°.</b> Forma y Mecanismo. La inspección y vigilancia del servicio público de la Formación para el Trabajo se adelantará y cumplirá por parte de las autoridades competentes, mediante un proceso de evaluación.</p>	Sin cambios
<p><b>Artículo 32°.</b> Delegación. La suprema inspección y vigilancia de que trata el Artículo anterior, será delegada en el Ministro de Trabajo.</p>	Sin cambios	<p><b>Artículo 37°.</b> Procedimiento Administrativo Sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio se sujetarán a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p>	Sin cambios
<p><b>Artículo 33°.</b> Ámbito. La inspección y vigilancia se ejercerá en relación con la prestación del servicio público de la Formación para el Trabajo, que se preste en instituciones públicas o privadas.</p>	Sin cambios	<p><b>Artículo 38°.</b> Sanciones. Las violaciones a las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias por parte de las instituciones oferentes de la Formación para el Trabajo, dará lugar a la iniciación de las acciones administrativas correspondientes y previa observancia del debido proceso, a la imposición de las sanciones que a continuación se establecen por parte de la autoridad competente.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amonestación pública que será fijada en lugar visible en la institución de la Formación para el Trabajo y en el Ministerio de Trabajo.</li> <li>2. Amonestación pública con indicación de los motivos que dieron origen a la sanción, a través de anuncio en periódico de alta circulación Nacional o de la localidad, en su defecto, en la publicación en lugar visible, durante un máximo de una semana.</li> <li>3. Multas sucesivas hasta de cien (100) veces el salario mínimo legal mensual vigente en el país.</li> </ol>	Sin cambios
<p><b>Artículo 34°.</b> Objeto. La inspección y vigilancia de la Formación para el Trabajo estará orientada a velar por el cumplimiento de los fines, principios y objetivos establecidos en esta ley, a exigir el cumplimiento de las leyes, las normas reglamentarias y demás actos</p>	Sin cambios		

<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Cancelación del registro de programas de formación.</li> <li>5. Suspensión de la personería jurídica, licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, hasta por seis (6) meses.</li> <li>6. Suspensión de la personería jurídica, licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, hasta por un año.</li> <li>7. Cancelación de la personería jurídica, licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial.</li> </ol> <p>Parágrafo 1. A los representantes legales o directores de las instituciones oferentes del servicio público de la Formación para el Trabajo, les podrá ser aplicada las sanciones previstas en los numerales 1, 2 y 3 del presente Artículo, las cuales serán impuestas por el Ministerio de Trabajo previa observancia del debido proceso.</p> <p>Parágrafo 2. Cuando llegue a imponerse la sanción de cancelación de personería jurídica o licencia de funcionamiento a un establecimiento de la Formación para el Trabajo, tal decisión se adoptará tomando conjuntamente las previsiones de oportunidad que aseguren la prestación del servicio de formación, para las personas que pudieran verse afectados con esta medida.</p>	Sin cambios	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Abstenerse de adoptar el proyecto de formación institucional- PFI</li> <li>4. Expedir diploma, certificados y constancias falsos y, en general, vender o proporcionar información falsa.</li> <li>5. Incurrir de manera reiterada en faltas o conductas sancionables.</li> <li>6. Abstenerse de atender a población en el marco de la formación inclusiva.</li> </ol>	Sin cambios
<p><b>Artículo 39°.</b> Mérito para sancionar. La autoridad competente estudiará la existencia de mérito para aplicar el régimen sancionatorio.</p> <p>Los siguientes comportamientos podrán llevar directamente a la suspensión de la personería jurídica, licencia de funcionamiento o del reconocimiento de carácter oficial, cuando se incurra en ellos por primera vez y en caso de reincidencia, a la cancelación de esta.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Suministrar información falsa para la toma de determinaciones que correspondan a la autoridad competente.</li> <li>2. Apartarse objetiva y ostensiblemente de los fines y objetivos de la formación y de la prestación del servicio público de la Formación para el Trabajo para el cual se organizó la institución.</li> </ol>	Sin cambios	<p><b>Artículo 40°.</b> Aprendiz. Es Aprendiz de una institución de la Formación para el Trabajo la persona que posee matrícula vigente para un programa de los que trata esta ley.</p> <p><b>Artículo 41°.</b> Matrícula. La matrícula es el acto que formaliza la vinculación del Aprendiz al servicio de la Formación para el Trabajo, se realizará por una sola vez al ingresar el aprendiz a una institución de Formación para el Trabajo, pudiéndose renovar para cada periodo académico.</p>	Sin cambios
		<p><b>Artículo 42°.</b> Reglamento del Aprendiz. Las instituciones oferentes de este servicio tendrán un reglamento o manual de convivencia, que regule al menos los siguientes aspectos: requisitos de inscripción, admisión y matrícula, derechos y deberes, prohibiciones, distinciones e incentivos, evaluación y promoción, faltas contra el régimen disciplinario, sanciones aplicables y los procedimientos a seguir para la imposición de las mismas en los casos que haya lugar para ello y demás aspectos formativos.</p> <p><b>Artículo 43°.</b> Seguro de salud del aprendiz. Para los aprendices que no se encuentren amparados por algún sistema de seguridad social, las instituciones oferentes del servicio de la Formación para el Trabajo tomarán un seguro que proteja y ampare su estado físico en caso de accidente.</p>	Sin cambios
		<p><b>Artículo 44°.</b> Líneas de crédito. Autorícese al ICETEX para establecer líneas de crédito que promuevan el acceso y permanencia de los aprendices en programas de la Formación para el Trabajo. Para tal efecto, se deberá priorizar a la población de bajos recursos económicos y</p>	<p><b>Artículo 44°.</b> Líneas de crédito. Autorícese al ICETEX para establecer líneas de crédito que promuevan el acceso y permanencia de los aprendices en programas de la Formación para el Trabajo. Para tal efecto, <u>deberá priorizarse a población que se encuentre en situación de pobreza y vulnerabilidad de acuerdo a su nivel</u></p>

<p>aquella con mérito académico en todos los estratos.</p>	<p><b>de SISBEN, y se deberá priorizar a la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos.</b></p>	<p>Trabajo. e. Dirigir la realización de estudios sectoriales que sirvan de orientación en la formulación de políticas de Formación para el Trabajo. f. Desarrollar planes y programas que permitan la integración entre la comunidad, el sector productivo y demás sectores con la Formación para el Trabajo. g. Ejecutar las políticas de fomento de la Formación para el Trabajo y de la evaluación que contribuyan a cualificar los procesos formativos en todos sus niveles. h. Proponer criterios para la internacionalización de la Formación para el Trabajo. i. Identificar los mecanismos que faciliten la coordinación intersectorial en temas relacionados con la Formación para el Trabajo. j. Participar y proponer criterios en la reglamentación de las leyes del sector y proyectos tendientes al fortalecimiento de la autonomía de las Instituciones de Formación para el Trabajo. k. Colaborar con las instituciones de Formación para el Trabajo para estimular y perfeccionar sus procedimientos de autoevaluación. l. Adoptar medidas para fortalecer la investigación en las Instituciones de Formación para el Trabajo y ofrecer las condiciones especiales para su desarrollo.</p>	<p><b>Artículo 48.- Estímulos de Calidad.</b> Las contrataciones que realicen entidades dentro del marco su programas y <u>políticas</u> que impliquen el uso de servicios de instituciones de Formación para el Trabajo, deberá priorizar a las instituciones de instituciones de Formación para el Trabajo certificadas en calidad.</p>
<p><b>Artículo 45*.</b> Reglamento de Instructores. Las instituciones oferentes de este servicio tendrán un reglamento de instructores que regule al menos los siguientes aspectos: selección, vinculación, evaluación, capacitación, estímulos e incentivos, derechos y deberes, régimen de participación democrática en la dirección de la institución, régimen disciplinario y retiro de la institución.</p>	<p>Sin cambios</p>	<p><b>Artículo 49.- Estímulos de Calidad.</b> Las contrataciones que realicen entidades dentro del marco su programas y policías que impliquen el uso de servicios de instituciones de Formación para el Trabajo, deberá priorizar a las instituciones de instituciones de Formación para el Trabajo certificadas en calidad. Parágrafo. El Gobierno Nacional establecerá los estímulos e incentivos que considere pertinentes, los cuales beneficiaran a los estudiantes y a las instituciones de la Formación para el Trabajo que cuenten con la certificación de calidad</p>	<p><b>Artículo 49*.</b> De la Doble Titulación: Las instituciones educativas que ofrezcan</p>
<p><b>Artículo 46*.</b> Fomento de la Formación para el Trabajo. El Estado reconoce la Formación para el trabajo, como factor esencial del proceso de formación de la persona y componente dinamizador en la formación técnica. En consecuencia, el gobierno nacional apoyará y fomentará la Formación para el Trabajo, brindando oportunidades para ingresar a ella y ejerciendo un permanente control para que se ofrezcan programas de calidad.</p>	<p>Sin cambios</p>	<p><b>Artículo 49*.</b> De la Doble Titulación: Las instituciones educativas que ofrezcan</p>	<p><b>Artículo 49*.</b> De la Doble Titulación: Las instituciones educativas que ofrezcan</p>
<p><b>Artículo 47*.</b> Instrumentos de Fomento. El Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de las TIC, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de agricultura, Colciencias e Innpsula fomentarán la Formación para el Trabajo a través de: a. Apoyar y fomentar la Formación para el Trabajo y diseñar estrategias que promuevan el acceso, permanencia y financiamiento a la demanda. b. Identificar los mecanismos que faciliten la coordinación intersectorial en temas relacionados con la Formación para el Trabajo. c. Prestar asistencia técnica en lo de su competencia para fortalecer la capacidad institucional de los entes territoriales para la implementación de la Formación para el Trabajo. d. Divulgar mediante campañas masivas de comunicación la importancia de la Formación para el</p>	<p>Sin cambios</p>	<p><b>Artículo 49*.</b> De la Doble Titulación: Las instituciones educativas que ofrezcan</p>	<p><b>Artículo 49*.</b> De la Doble Titulación: Las instituciones educativas que ofrezcan</p>
<p>educación media, estatales o privadas a través de las secretarías de educación las primeras y de sus representantes legales o propietarios las segundas, podrán celebrar convenios con las instituciones de Formación para el Trabajo , para que los estudiantes de los grados 10 y 11, adquieran y desarrollen competencias y/o <u>calificaciones</u> laborales específicas en una o más ocupaciones que permitan su continuidad en el proceso de formación o su inserción laboral y obtengan por parte de estas instituciones además de su título de bachiller su título de técnico.</p>	<p>educación media, estatales o privadas, a través de las secretarías de educación las primeras y de sus representantes legales o propietarios las segundas, podrán celebrar convenios con las instituciones de Formación para el Trabajo, para que los estudiantes de los grados 10* y 11*, adquieran y desarrollen competencias <u>y/o calificaciones</u> laborales específicas en una o más ocupaciones que permitan su continuidad en el proceso de formación o su inserción laboral y obtengan <u>de</u> parte de estas instituciones además de su título de bachiller, <u>el</u> título de técnico.</p>	<p><b>Artículo 52*.</b> Prácticas laborales en la Formación para el Trabajo. La práctica laboral a la que se refiere el artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, incluye la actividad formativa práctica desarrollada por un estudiante de programas de formación laboral que se establecen en la presente Ley y debe ser parte del diseño curricular respectivo.</p>	<p><b>Artículo 52*.</b> Formación en Alternancia. La Formación en Alternancia es el conjunto de acciones e iniciativas formativas, de empleo y formación para el trabajo, que tienen por objeto la cualificación de los aprendices en un régimen de alternancia de actividad laboral en una empresa con la actividad formativa recibida en la Institución de Formación para el Trabajo. <b>Parágrafo:</b> El Gobierno Nacional reglamentará la Formación Dual, con el objeto de incrementar la empleabilidad juvenil y además mejorar la competitividad y productividad de las empresas.</p>
<p><b>Artículo 50*.</b> De la articulación con la Educación Superior: Los programas ofrecidos por las instituciones oferentes de la Formación para el Trabajo podrán ser reconocidos por las instituciones de Educación Superior como parte de la formación académica ofrecida por estas Instituciones, con el fin de favorecer la movilidad estudiantil y con base en el esquema de la movilidad educativa y formativa.</p>	<p>Sin cambios</p>	<p><b>Artículo 53*.</b> Formación Dual. La Formación para el Trabajo dual es el conjunto de acciones e iniciativas formativas, de empleo y formación, que tienen por objeto la cualificación de los aprendices en un régimen de alternancia de actividad laboral en una empresa con la actividad formativa recibida en la Institución de Formación para el Trabajo. <b>Parágrafo:</b> El Gobierno Nacional reglamentará la Formación Dual, con el objeto de incrementar la empleabilidad juvenil y además mejorar la competitividad y productividad de las empresas.</p>	<p><b>Artículo 53*.</b> Tarifas. - El Ministerio de Trabajo establecerá los valores relacionados con los trámites de licencia de funcionamiento, aperturas de nuevas sedes, solicitud de registros, renovación y extensión de los programas de Formación para el Trabajo, convalidación de certificados obtenidos en otros países y por las constancias de existencia y representación legal.</p>
<p><b>Artículo 51*.</b> De los programas en las áreas auxiliares de la salud: Los programas en las áreas auxiliares de la salud serán ofrecidos en las instituciones oferentes de la Formación para el Trabajo legalmente constituidas y autorizadas para tal fin por el Ministerio de Trabajo, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional. Los programas en las áreas auxiliares de la salud, de que trata este Artículo forman parte del nivel técnico establecido en el Artículo 14 de esta ley.</p>	<p><del><b>Artículo 51*.- De los programas en las áreas auxiliares de la salud: Los programas en las áreas auxiliares de la salud serán ofrecidos en las instituciones oferentes de la Formación para el Trabajo legalmente constituidas y autorizadas para tal fin por el Ministerio de Trabajo, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional. Los programas en las áreas auxiliares de la salud, de que trata este Artículo forman parte del nivel técnico establecido en el Artículo 14 de esta ley.</b></del> <b>Artículo 51*.</b> Prácticas laborales en la Formación para el Trabajo. Los programas de formación para el trabajo deberán incluir en el diseño curricular actividades formativas de práctica que deberán ser desarrolladas por el Estudiantes de estos programas y que serán requisito previo para completar el programa respectivo.</p>	<p><b>Artículo 54*.</b> Tarifas. - El Ministerio de Trabajo establecerá los valores relacionados con los trámites de licencia de funcionamiento, aperturas de nuevas sedes, solicitud de registros, renovación y extensión de los programas de Formación para el Trabajo, convalidación de certificados obtenidos en otros países y por las constancias de existencia y representación legal.</p>	<p><b>Artículo 54*.</b> Régimen de Transición. - Las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano que cuenten con licencia de funcionamiento y registro vigente de sus programas, tienen un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de esta Ley, para ajustar sus programas de Formación para el Trabajo a lo establecido en esta ley y obtener su registro por parte del Ministerio de Trabajo. Vencido el término anterior sin que se haya realizado el trámite, expirará el registro de los programas y la institución no podrá admitir nuevos estudiantes para tales programas</p>
<p></p>	<p></p>	<p><b>Artículo 55*.</b> Régimen de Transición. - Las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano que cuenten con licencia de</p>	<p><b>Artículo 55*.</b> Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las</p>

<table border="1" data-bbox="180 368 784 628"> <tr> <td data-bbox="180 368 483 551">                     funcionamiento y registro vigente de sus programas, tienen un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de esta Ley, para ajustar sus programas de Formación para el Trabajo a lo establecido en esta ley y obtener su registro por parte del Ministerio de Trabajo. Vencido el término anterior sin que se haya realizado el trámite, expirará el registro de los programas y la institución no podrá admitir nuevos estudiantes para tales programas.                 </td> <td data-bbox="483 368 784 407">                     disposiciones que le sean contrarias, en especial las contenidas en la Ley 1064 de 2006.                 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="180 551 483 628"> <b>Artículo 56*.</b> Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las contenidas en la Ley 1064 de 2006.                 </td> <td></td> </tr> </table> <p data-bbox="201 646 483 664">5. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p data-bbox="358 680 604 698">PROYECTO DE LEY 005 DE 2020 SENADO</p> <p data-bbox="191 716 773 757"><b>Por el cual organiza el servicio público de la Formación para el Trabajo para el reposicionamiento salarial y social del trabajador particular o servidor Público, y se dictan otras disposiciones.</b></p> <p data-bbox="391 790 573 808">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p data-bbox="451 844 513 862">DECRETA</p> <p data-bbox="386 901 581 942"><b>CAPÍTULO I OBJETO, ALCANCE Y DEFINICIÓN</b></p> <p data-bbox="175 958 789 1051"><b>Artículo 1°. Objeto de la Ley.</b> La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones con relación a la organización y funcionamiento del servicio público de la Formación para el Trabajo, definir y regular los oferentes de la formación, las modalidades y niveles de formación, su sistema de calidad, y los entes reguladores de la misma, y de esta forma lograr el reposicionamiento salarial y social del trabajador particular o servidor Público.</p> <p data-bbox="175 1069 789 1110"><b>Artículo 2°. Alcance de la Ley.</b> La presente ley se aplicará sin excepción a todas las instituciones que ofrezcan el servicio público de la Formación para el Trabajo.</p> <p data-bbox="175 1128 789 1200"><b>Parágrafo.</b> El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, continuará adscrito al Ministerio de Trabajo, funcionará de acuerdo a su naturaleza jurídica y adoptará lo dispuesto en la presente ley, total o parcialmente, si a bien lo considere su Consejo Directivo, según lo establecido en el artículo 10° de la Ley 119 de 1994, y demás normas que la modifiquen o complementen.</p>	funcionamiento y registro vigente de sus programas, tienen un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de esta Ley, para ajustar sus programas de Formación para el Trabajo a lo establecido en esta ley y obtener su registro por parte del Ministerio de Trabajo. Vencido el término anterior sin que se haya realizado el trámite, expirará el registro de los programas y la institución no podrá admitir nuevos estudiantes para tales programas.	disposiciones que le sean contrarias, en especial las contenidas en la Ley 1064 de 2006.	<b>Artículo 56*.</b> Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las contenidas en la Ley 1064 de 2006.		<p data-bbox="834 394 1448 507"><b>Artículo 3°. Definición de Formación para el Trabajo.</b> La Formación para el trabajo es una vía de cualificación formativa o proceso de aprendizaje sistemático por competencias de carácter teórico-práctico y procedimental, mediante el cual las personas adquieren, complementan y desarrollan competencias que las habilitan para el acceso al trabajo y para el desempeño competente de ocupaciones y oficios en distintas áreas de la actividad productiva y para la participación en la vida social, cultural y económica.</p> <p data-bbox="834 525 1448 582">La competencia integra conocimientos, destrezas y aptitudes e identifica, genera y asume valores y actitudes para su realización humana, su participación activa en el trabajo productivo y en la toma de decisiones sociales.</p> <p data-bbox="834 600 1448 656">La Formación se ejecuta a través de procesos de enseñanza, aprendizaje, investigación y servicio a la comunidad, respondiendo a las necesidades del sector productivo y aportando a su productividad y competitividad.</p> <p data-bbox="834 674 1448 731">Los programas e implementaciones curriculares de la Formación para el Trabajo deben responder a las necesidades del sector productivo y serán estructurados con base en el subsistema de normalización de competencias y el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC).</p> <p data-bbox="967 749 1315 790"><b>CAPÍTULO II FINES Y PRINCIPIOS DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO</b></p> <p data-bbox="834 806 1315 824"><b>Artículo 4°. Fines.</b> La Formación para el Trabajo responde a los siguientes fines:</p> <ol data-bbox="834 842 1448 1045" style="list-style-type: none"> <li>1. El Aprender a Aprender, que se orienta hacia el desarrollo de la originalidad, la creatividad, la capacidad crítica, el aprendizaje por procesos y la formación permanente.</li> <li>2. El Aprender a Hacer, en el cual se involucra ciencia, tecnología y técnica en función de un adecuado desempeño en el mundo de la producción de bienes y la prestación de servicios.</li> <li>3. El Aprender a Ser, que se orienta al desarrollo de actitudes acordes con la dignidad de la persona y con su proyección solidaria hacia los demás y hacia el mundo.</li> <li>4. Aprender a Vivir Juntos: orientado a la capacidad de cultivar y asumir compromisos en la diversidad de las relaciones humanas, tanto en el entorno laboral, como en el familiar y el social.</li> </ol> <p data-bbox="834 1063 1448 1120"><b>Artículo 5°. Principios de la Formación para el Trabajo.</b> La Formación para el Trabajo responde al desarrollo de competencias para armonizar el talento humano con las necesidades económicas y las tendencias de empleo, respondiendo a los siguientes principios:</p> <p data-bbox="834 1138 1448 1179"><b>Servicio:</b> El Estado deberá velar por la adecuada prestación del servicio de la Formación para el Trabajo y la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar.</p>
funcionamiento y registro vigente de sus programas, tienen un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de esta Ley, para ajustar sus programas de Formación para el Trabajo a lo establecido en esta ley y obtener su registro por parte del Ministerio de Trabajo. Vencido el término anterior sin que se haya realizado el trámite, expirará el registro de los programas y la institución no podrá admitir nuevos estudiantes para tales programas.	disposiciones que le sean contrarias, en especial las contenidas en la Ley 1064 de 2006.				
<b>Artículo 56*.</b> Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las contenidas en la Ley 1064 de 2006.					
<p data-bbox="175 1452 789 1494">Los empleadores, por su parte, deberán asegurar la formación y habilitación técnica a sus trabajadores y de quienes así lo requieran.</p> <p data-bbox="175 1512 789 1553"><b>Libre elección de profesión u oficio:</b> Se orienta al desarrollo personal y al libre ejercicio del derecho al trabajo y al conocimiento.</p> <p data-bbox="175 1571 789 1628"><b>Integralidad:</b> Concibe la formación como un equilibrio entre procesos innovadores y de desarrollo social; comprende el obrar tecnológico en armonía con el entendimiento de la realidad social económica nacional y regional, política, cultural, artística y ambiental.</p> <p data-bbox="175 1646 789 1718"><b>Flexibilidad:</b> Favorece el reconocimiento de los aprendizajes previos que permita el ingreso y la movilidad entre los diferentes niveles, la adaptación de la oferta a las necesidades y características de las poblaciones y el contexto, la adecuación de enfoques pedagógicos y los procesos de gestión institucional.</p> <p data-bbox="175 1736 789 1792">Los programas de formación y sus estructuras deben transformarse al ritmo de los desarrollos tecnológicos y productivos que afectan el contexto social y, en particular, las competencias de los sujetos para acceder a un empleo.</p> <p data-bbox="175 1810 789 1867"><b>Formación para toda la vida:</b> Reconoce que las personas sin distinción de edad y género aprenden a través de toda su vida, acumulando experiencia, conocimiento y saberes en razón de su cotidiana interacción con el medio productivo y con los demás.</p> <p data-bbox="175 1885 789 1926">La Formación para el Trabajo promueve que las personas regresen al sistema tantas veces como se requiera.</p> <p data-bbox="175 1944 789 2073"><b>Aseguramiento de la Calidad:</b> Entendido como la garantía que los procesos de formación, investigación y proyección social cumplen estándares de calidad y mejora continua en la gestión de las instituciones y en los programas de Formación para el Trabajo con el propósito de: i) asegurar que la inversión en Formación para el Trabajo de la población tenga un efecto potenciador, ii) asegurar una fuerza de trabajo preparada para alcanzar altos estándares de desarrollo económico y social, y iii) lograr el reconocimiento de la formación por parte del mercado del trabajo y del sistema educativo.</p> <p data-bbox="175 2091 789 2163"><b>Pertinencia:</b> Entendida como la concordancia y articulación entre la Formación para el Trabajo y las expectativas y necesidades del sector productivo el marco de un contexto globalizado, en función de las necesidades reales de formación en el país y las tendencias del ejercicio en el campo de acción específico.</p> <p data-bbox="175 2181 789 2279">La oferta de Formación para el Trabajo debe responder a los entornos productivos, tecnológicos, laborales, sociales, culturales y ambientales, fortaleciendo los vínculos con actores estratégicos del desarrollo económico y social en los ámbitos nacional, regional y local, con visión internacional, identificando los sectores prioritarios que requieren formación de talento humano, investigación aplicada y servicios a la comunidad.</p>	<p data-bbox="834 1445 1448 1486"><b>Oportunidad:</b> Respuesta que la Formación para el Trabajo debe dar en tiempo, modo y lugar de acuerdo con la dinámica de la demanda laboral y social.</p> <p data-bbox="834 1504 1448 1576"><b>Movilidad Laboral Nacional e Internacional:</b> Posibilidad de movilidad que deben tener las personas entre las diferentes vías de cualificación que son: la Educativa, la Formación para el Trabajo y el reconocimiento de aprendizajes previos con el fin de promover las rutas de aprendizaje, las relaciones con el sector productivo y el aprendizaje a lo largo de la vida.</p> <p data-bbox="967 1615 1328 1656"><b>CAPÍTULO III DE LAS INSTITUCIONES DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO</b></p> <p data-bbox="834 1671 1448 1764"><b>Artículo 6°. Oferentes del servicio de la Formación para el Trabajo.</b> La prestación del servicio público de la Formación para el Trabajo estará a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA, las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano- EDTH- y las Instituciones de Educación Superior con oferta de Formación Dual o Formación para el Trabajo que formen por competencias y cumplan los requisitos y mecanismos que para tal fin se establezcan.</p> <p data-bbox="834 1782 1448 1823">Las instituciones de Formación para el Trabajo podrán ofrecer y desarrollar programas de:</p> <ol data-bbox="834 1841 1448 1952" style="list-style-type: none"> <li>(i) Formación para el Trabajo Básica: Operario Auxiliar y Técnico.</li> <li>(ii) Formación para el Trabajo Avanzada: Técnico Superior, Experto Técnico y Maestro Técnico.</li> <li>(iii) Formación complementaria y poblaciones especiales.</li> <li>(iv) Formación en conocimientos académicos</li> </ol> <p data-bbox="834 1970 1448 1986"><b>Artículo 7°. Objetivos:</b> Son objetivos de las instituciones de Formación para el Trabajo los siguientes:</p> <ol data-bbox="834 2004 1448 2279" style="list-style-type: none"> <li>1. Promover la formación integral mediante el desarrollo de conocimientos técnicos, habilidades, destrezas y actitudes, mediante la oferta de programas flexibles y coherentes con las necesidades y expectativas de la persona, la sociedad, las demandas del mercado laboral, del sector productivo y las características de la cultura y el entorno.</li> <li>2. Promover y fomentar una oferta formativa flexible, pertinente y de calidad, orientada por la dinámica económica y productiva y las expectativas personales.</li> <li>3. Formar integralmente, satisfaciendo las necesidades del sector productivo en los entornos global, nacional, regional y local.</li> <li>4. Contribuir desde la formación, la investigación y la proyección social, al desarrollo de la innovación y al desarrollo tecnológico de los sectores productivos.</li> <li>5. Promover el papel de las empresas en la formación de los trabajadores.</li> </ol>				

<p>6. Facilitar la empleabilidad y la inserción laboral de los egresados.</p> <p>7. Desarrollar procesos de investigación aplicada que respondan con los requerimientos del sector productivo y busquen incrementar la competitividad de este.</p> <p>8. Realizar procesos de proyección social a la comunidad, ayudando a resolver problemas sociales a partir de las competencias adquiridas en la Formación para el Trabajo.</p> <p>9. Fomentar el acceso de la población vulnerable a los programas de Formación para el Trabajo.</p> <p><b>Artículo 8°. Naturaleza.</b> Las Instituciones de Formación para el Trabajo serán de naturaleza pública, privada o mixta.</p> <p>La creación, organización y funcionamiento de las instituciones de Formación para el Trabajo, de sus programas y la expedición de los títulos y certificados de técnicos, se registrará por la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.</p> <p><b>Artículo 9°. Requisitos.</b> Las instituciones oferentes de la Formación para el Trabajo para ofrecer este servicio deben cumplir mínimo los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tener licencia de funcionamiento, registro o reconocimiento de carácter oficial tratándose de aquellas de naturaleza pública.</li> <li>2. Obtener el registro de los programas de Formación para el Trabajo de que trata esta ley.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Ministerio de Trabajo actualizará la reglamentación de la licencia de funcionamiento, registro o reconocimiento de carácter oficial de que trata este artículo con base a lo dispuesto en esta Ley. Mientras esto suceda el reconocimiento de carácter oficial otorgado a las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano bajo la vigencia del Decreto 1075 de 2015, hará las veces de este.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El reconocimiento y el registro de los programas se realizarán a través de Pares Productivos, quienes emitirán concepto ante el Ministerio del Trabajo. El perfil de dichos pares será determinado por el Ministerio de Trabajo, entidad que deberá asegurar que los pares tengan experiencia productiva en el sector económico al cual está orientado el respectivo programa.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Las Instituciones oferentes de la Formación para el Trabajo deben anteponer a su nombre la denominación de "Institución de Formación para el Trabajo" y ningún caso podrá utilizar en su nombre denominaciones de "Universidad" o "Institución Universitaria" y otras que creen confusión.</p>	<p><b>Artículo 10°. Consejo de Dirección.</b> De acuerdo con lo establecido en el Artículo 68° de la Constitución Política, las instituciones oferentes de la Formación para el Trabajo con excepción del SENA, establecerán un Consejo de Dirección en el cual tendrán representación: los directivos, docentes, estudiantes, egresados que se encuentre trabajando y el sector productivo.</p> <p><b>Artículo 11°. Funciones del Consejo de Dirección.</b> Las funciones del Consejo de Dirección serán entre otras:</p> <p>Establecer la planeación estratégica institucional; tomar las decisiones que afecten el funcionamiento de la institución y que no sean competencia de otra autoridad; adoptar los reglamentos para la organización y el funcionamiento de la institución, en especial el proyecto formativo; definir los costos formativos y adoptar las tarifas educativas correspondientes; ejecutar la evaluación institucional y de programas, de acuerdo con lo definido en el proyecto formativo; recomendar criterios de participación de la institución en actividades comunitarias, culturales, deportivas y recreativas.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO IV NIVELES DE FORMACIÓN</b></p> <p><b>Artículo 12°. Niveles.</b> La Formación para el Trabajo se organizará en los siguientes niveles:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Formación para el Trabajo Básica que comprende los programas de Operario Auxiliar y el de Técnico.</li> <li>2. La Formación para el Trabajo Avanzada que comprende los programas de Técnico Superior, Experto Técnico y Maestro Técnico.</li> </ol> <p>Los programas de Formación para el Trabajo Avanzada solo podrán ser ofrecidos y desarrollados por las instituciones de Formación para el Trabajo que cuenten con certificación de calidad institucional, con las normas NTC y aquellas que se reglamenten en desarrollo de esta ley.</p> <p><b>Artículo 13°. Denominación de los Programas.</b> Las denominaciones de los programas de Formación para el Trabajo se determinarán en los Catálogos de Cualificaciones, que responden al Marco Nacional de Cualificaciones</p> <p><b>Artículo 14°. Nivel Operario y Auxiliar.</b> Comprende la formación en oficios u ocupaciones relativas al manejo de una máquina o proceso específico, o la persona que asiste o ayuda en un proceso productivo. Requiere supervisión. Su formación debe corresponder a los descriptores de los niveles 1 y 2 del Marco Nacional de Cualificaciones- MNC.</p> <p><b>Artículo 15°. Nivel Técnico.</b> Comprende la formación que está dirigida a personas con noveno grado de educación básica secundaria y está relacionada con funciones de elaboración y realización bajo cierta supervisión; desarrolla varios procesos inherentes a su ocupación con la destreza requerida. Su formación debe corresponder a los descriptores del nivel 3 del Marco Nacional de Cualificaciones-MNC.</p>
<p><b>Artículo 16°. Nivel de Técnico Superior.</b> Comprende la formación que está dirigida a personas con título de bachiller, cuyo objeto es promover el aprendizaje a un nivel elevado de complejidad, adquiriendo las habilidades y destrezas para actuar de forma idónea en la solución de problemas en un rango definido de áreas funcionales, que utilicen procedimientos, herramientas y materiales de manera autónoma y/o implica responsabilidades de mando, supervisión y coordinación. Su formación debe corresponder a los descriptores del nivel 4 del Marco Nacional de Cualificaciones- MNC.</p> <p><b>Artículo 17°. Experto Técnico.</b> Comprende la formación que está dirigida a personas con Formación Técnica avanzada que busca ampliar o profundizar los conocimientos técnicos especializados, con el objeto de incrementar las habilidades y destrezas del aprendiz para actuar idóneamente en la solución de problemas en un rango definido de áreas funcionales, que utilicen procedimientos, herramientas y materiales especializados para procesos de diseño y desarrollo de productos o apoyar procesos de investigación aplicada. Su formación debe corresponder a los descriptores del nivel 5 del Marco Nacional de Cualificaciones- MNC.</p> <p>Los aspirantes a Experto Técnico deberán acreditar experiencia práctica mínima de un (1) año en el sector productivo, en el campo ocupacional relacionado con la experiencia seleccionada</p> <p><b>Artículo 18°. Maestro Técnico:</b> Otorgado a quienes tienen formación Técnica Avanzada que busca producir conocimiento tecnológico que solucione problemas de nivel estratégico en la organización; que desarrollen la capacidad para coordinar actividades interdisciplinarias en un campo especializado de la tecnología, que gestionen, organicen y manejen recursos; que emprendan proyectos productivos o sociales innovadores a través de la investigación aplicada; que tomen decisiones fundamentadas y con respecto a estándares de calidad, que apoyen el proceso de toma de decisiones de niveles superiores. Su formación debe corresponder a los descriptores de los niveles 6 y 7 del Marco Nacional de Cualificaciones- MNC.</p> <p>Los aspirantes a Maestro Técnico deberán acreditar experiencia práctica mínima de dos (2) años en el sector productivo, en el campo ocupacional relacionado con la experiencia seleccionada y presentar la propuesta de un proyecto productivo avalado por una entidad pública o privada.</p> <p><b>Artículo 19°. Modalidad: Las instituciones de la Formación para el Trabajo podrán adelantar sus programas de formación en las modalidades presencial, a distancia, virtual, formación en el trabajo (dual), u otros desarrollos que combinen e integren las anteriores modalidades.</b></p> <p><b>Artículo 20°. De los Programas de formación en conocimientos académicos.</b> Las instituciones de Formación para el Trabajo, además de los anteriores niveles de formación, podrán ofrecer programas de formación académica, siempre que cuenten con la autorización para ello del Ministerio de Educación, y cumplan con lo establecido en el Decreto 1075 de 2015 o la norma que lo sustituya o modifique, los cuales conducirán a un certificado de conocimientos académicos.</p> <p><b>Artículo 21°. Atención a poblaciones especiales:</b> Las instituciones de Formación para el Trabajo podrán ofrecer sus programas a las personas con limitaciones o capacidades excepcionales, grupos étnicos,</p>	<p>y para las personas que requieran rehabilitación social. Igualmente, este servicio se prestará a las poblaciones vulnerables y afectadas por el conflicto. En caso de que las personas no alcancen los requisitos establecidos para el ingreso a cualquiera de los niveles, el Ministerio de Trabajo establecerá un sistema de equivalencias.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO V DE LOS SISTEMAS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD, DE INFORMACIÓN Y DE EVALUACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO.</b></p> <p><b>Artículo 22°. Componentes.</b> El Sistema Nacional de Calidad de La Formación para el Trabajo, estará conformado por tres componentes relacionados entre sí:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Sistema para el Aseguramiento de la Calidad de la Formación para el Trabajo</li> <li>2. El Sistema Nacional de Información de la Formación para el Trabajo</li> <li>3. El Sistema de Certificación o Acreditación de la Calidad de La Formación para el Trabajo</li> <li>4. El Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias de la Formación para el Trabajo.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional reglamentará los subsistemas establecidos en los Artículos 23, 24, 25 y 26 de la presente Ley.</p> <p><b>Artículo 23°. Sistema para el Aseguramiento de la Calidad de la Formación para el Trabajo.</b> Por medio del Sistema para el Aseguramiento de la Calidad de La Formación para el Trabajo las instituciones prestadoras del servicio público ingresarán en el sistema, los trámites asociados a la obtención de la licencia de funcionamiento o personería Jurídica, creación de nuevas sedes, registro de los programas de formación laboral, renovación del registro y extensión de programas de formación.</p> <p><b>Artículo 24°. Sistema Nacional de Información de la Formación para el Trabajo.</b> El Sistema Nacional de Información de la Formación para el Trabajo, es el conjunto de fuentes, procesos, herramientas y usuarios que, articulados entre sí, posibilitan y facilitan la recopilación, divulgación y organización de la información sobre esta modalidad de educación.</p> <p>Tendrá como objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Divulgar información para orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de las instituciones y de los programas de formación laboral y su respectiva certificación de calidad.</li> <li>2. Servir como herramienta para la determinación de políticas educativas a nivel nacional y territorial, así como para el cumplimiento de las competencias de planeación, monitoreo, evaluación, asesoría e inspección y vigilancia correspondientes.</li> </ol> <p><b>Artículo 25°. Sistema de Certificación o Acreditación de la Calidad de la Formación para el Trabajo.</b> El Sistema de Certificación de Calidad de la Formación para el Trabajo, es el conjunto de políticas, estrategias, procesos y organismos cuyo objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las instituciones de Formación para el Trabajo que hacen parte del sistema cumplen con los más altos</p>

<p>requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos. Este será el sistema que se encargará de certificar a las instituciones y programas.</p> <p><b>ARTÍCULO 26°. Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias de la Formación para el Trabajo.</b> El Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias de la Formación para el Trabajo es la vía para el reconocimiento de aprendizajes previos. Las condiciones y mecanismos para la acreditación de las entidades públicas y privadas certificadoras de competencias laborales serán reglamentadas por el Ministerio de Trabajo.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO VI ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO</b></p> <p><b>Artículo 27°. Subsistema de Formación para el Trabajo.</b> El Subsistema de Formación para el Trabajo se compone de los lineamientos para la organización y la administración del Servicio Público de la Formación para el Trabajo que permite garantizar una adecuada prestación de éste.</p> <p><b>Artículo 28°. Prestación del servicio.</b> La prestación del servicio público de la Formación para el Trabajo estará a cargo de las instituciones legalmente constituidas y autorizadas para tal fin, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.</p> <p>Las Instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano que actualmente están autorizadas para prestar el servicio educativo continuaran ofertando el servicio público de la Formación para el Trabajo manteniendo su naturaleza jurídica, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.</p> <p><b>Artículo 29°. Certificados.</b> El certificado es el reconocimiento otorgado a una persona natural al culminar satisfactoriamente un programa de Formación para el Trabajo por haber alcanzado las competencias y/o cualificaciones requeridas.</p> <p>El certificado se hará constar en un diploma y sólo podrá ser otorgado por una institución que haya sido autorizada por el Estado para prestar el servicio de la Formación para el Trabajo.</p> <p>Podrán emitirse lo siguientes certificados:</p> <p><b>(i) Certificado de Cualificación:</b> Se otorga a quien haya culminado satisfactoriamente un programa en los diferentes niveles de formación contenidos en esta ley.</p> <p><b>(ii) Certificado de Conocimientos Académicos:</b> Se otorga a quien hay culminado satisfactoriamente un programa de conocimientos académicos.</p> <p><b>(iii) Certificado de asistencia o participación:</b> Se otorga a quien haya culminado satisfactoriamente un curso o diplomado brindado por una de las instituciones que compongan el subsistema de formación para el trabajo.</p>	<p><b>Parágrafo:</b> Los certificados que expidan las instituciones de Formación para el Trabajo, serán válidos para el ingreso a un empleo público.</p> <p><b>Artículo 30°.</b> Convalidación, Homologación y Reconocimiento de Títulos, Certificados y Competencias. El Gobierno Nacional reglamentará la convalidación de títulos y competencias debidamente certificados por instituciones extranjeras legalmente reconocidas por la entidad competente en el respectivo país, para expedir títulos o certificados de la Formación para el Trabajo o su equivalente. Para lo anterior, el Gobierno deberá tomar en consideración la reglamentación vigente del Marco Nacional de Cualificaciones y el componente de Movilidad educativa y formativa.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO VII DE LA INSPECCIÓN, VIGILANCIA, CONTROL Y RÉGIMEN SANCIONATORIO</b></p> <p><b>Artículo 31°. Inspección y Vigilancia.</b> En cumplimiento de la obligación constitucional, el Estado ejercerá a través del Presidente de la República, la suprema inspección y vigilancia del servicio público de la Formación para el Trabajo y velará por el cumplimiento de sus fines en los términos definidos en la presente ley.</p> <p><b>Artículo 32°. Delegación.</b> La suprema inspección y vigilancia de que trata el Artículo anterior, será delegada en el Ministro de Trabajo.</p> <p><b>Artículo 33°. Ámbito.</b> La inspección y vigilancia se ejercerá en relación con la prestación del servicio público de la Formación para el Trabajo, que se preste en instituciones públicas o privadas.</p> <p><b>Artículo 34°. Objeto.</b> La inspección y vigilancia de la Formación para el Trabajo estará orientada a velar por el cumplimiento de los fines, principios y objetivos establecidos en esta ley, a exigir el cumplimiento de las leyes, las normas reglamentarias y demás actos administrativos sobre el servicio de la Formación para el Trabajo, a brindar asesoría para el mejoramiento de las instituciones que lo presten y en general, a propender por el cumplimiento de las medidas que garanticen el acceso y la permanencia de los estudiantes en el servicio público de la formación para el Trabajo y las mejores condiciones para su formación integral.</p> <p><b>Artículo 35°. Ejercicio.</b> El Ministro de Trabajo ejercerá las facultades que le confiere esta ley para realizar la inspección y vigilancia en la Formación para el Trabajo.</p> <p><b>Artículo 36°. Forma y Mecanismo.</b> La inspección y vigilancia del servicio público de la Formación para el Trabajo se adelantará y cumplirá por parte de las autoridades competentes, mediante un proceso de evaluación.</p> <p><b>Artículo 37°. Procedimiento Administrativo Sancionatorio.</b> Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio se sujetarán a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p> <p><b>Artículo 38°. Sanciones.</b> Las violaciones a las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias por parte de las instituciones oferentes de la Formación para el Trabajo, dará lugar a la iniciación de las</p>
<p>acciones administrativas correspondientes y previa observancia del debido proceso, a la imposición de las sanciones que a continuación se establecen por parte de la autoridad competente.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amonestación pública que será fijada en lugar visible en la institución de la Formación para el Trabajo y en el Ministerio de Trabajo.</li> <li>2. Amonestación pública con indicación de los motivos que dieron origen a la sanción, a través de anuncio en periódico de alta circulación Nacional o de la localidad, en su defecto, en la publicación en lugar visible, durante un máximo de una semana.</li> <li>3. Multas sucesivas hasta de cien (100) veces el salario mínimo legal mensual vigente en el país.</li> <li>4. Cancelación del registro de programas de formación.</li> <li>5. Suspensión de la personería jurídica, licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, hasta por seis (6) meses.</li> <li>6. Suspensión de la personería jurídica, licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, hasta por un año.</li> <li>7. Cancelación de la personería jurídica, licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1.</b> A los representantes legales o directores de las instituciones oferentes del servicio público de la Formación para el Trabajo, les podrá ser aplicada las sanciones previstas en los numerales 1, 2 y 3 del presente Artículo, las cuales serán impuestas por el Ministerio de Trabajo previa observancia del debido proceso.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Cuando llegue a imponerse la sanción de cancelación de personería jurídica o licencia de funcionamiento a un establecimiento de la Formación para el Trabajo, tal decisión se adoptará tomando conjuntamente las previsiones de oportunidad que aseguren la prestación del servicio de formación, para las personas que pudieran verse afectados con esta medida.</p> <p><b>Artículo 39°. Mérito para sancionar.</b> La autoridad competente estudiará la existencia de mérito para aplicar el régimen sancionatorio.</p> <p>Los siguientes comportamientos podrán llevar directamente a la suspensión de la personería jurídica, licencia de funcionamiento o del reconocimiento de carácter oficial, cuando se incurra en ellos por primera vez y en caso de reincidencia, a la cancelación de esta.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Suministrar información falsa para la toma de determinaciones que correspondan a la autoridad competente.</li> <li>2. Apartarse objetiva y ostensiblemente de los fines y objetivos de la formación y de la prestación del servicio público de la Formación para el Trabajo para el cual se organizó la institución.</li> <li>3. Abstenerse de adoptar el proyecto de formación institucional- PFI</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Expedir diploma, certificados y constancias falsos y, en general, vender o proporcionar información falsa.</li> <li>5. Incurrir de manera reiterada en faltas o conductas sancionables.</li> <li>6. Abstenerse de atender a población en el marco de la formación inclusiva.</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO VIII RÉGIMEN DEL APRENDIZ Y RÉGIMEN LABORAL DE LOS INSTRUCTORES</b></p> <p><b>Artículo 40°. Aprendiz.</b> Es Aprendiz de una institución de la Formación para el Trabajo la persona que posee matrícula vigente para un programa de los que trata esta ley.</p> <p><b>Artículo 41°. Matrícula.</b> La matrícula es el acto que formaliza la vinculación del Aprendiz al servicio de la Formación para el Trabajo, se realizará por una sola vez al ingresar el aprendiz a una institución de Formación para el Trabajo, pudiéndose renovar para cada periodo académico.</p> <p><b>Artículo 42°. Reglamento del Aprendiz.</b> Las instituciones oferentes de este servicio tendrán un reglamento o manual de convivencia, que regule al menos los siguientes aspectos: requisitos de inscripción, admisión y matrícula, derechos y deberes, prohibiciones, distinciones e incentivos, evaluación y promoción, faltas contra el régimen disciplinario, sanciones aplicables y los procedimientos a seguir para la imposición de las mismas en los casos que haya lugar para ello y demás aspectos formativos.</p> <p><b>Artículo 43°. Seguro de salud del aprendiz.</b> Para los aprendices que no se encuentren amparados por algún sistema de seguridad social, las instituciones oferentes del servicio de la Formación para el Trabajo tomarán un seguro que proteja y ampare su estado físico en caso de accidente.</p> <p><b>Artículo 44°. Líneas de crédito.</b> Autorícese al ICETEX para establecer líneas de crédito que promuevan el acceso y permanencia de los aprendices en programas de la Formación para el Trabajo. Para tal efecto, deberá priorizarse a población que se encuentre en situación de pobreza y vulnerabilidad de acuerdo a su nivel de SISBEN, y a aquella con mérito académico en todos los estratos.</p> <p><b>Artículo 45°. Reglamento de Instructores.</b> Las instituciones oferentes de este servicio tendrán un reglamento de instructores que regule al menos los siguientes aspectos: selección, vinculación, evaluación, capacitación, estímulos e incentivos, derechos y deberes, régimen de participación democrática en la dirección de la institución, régimen disciplinario y retiro de la institución.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO IX DEL FOMENTO</b></p> <p><b>Artículo 46°. Fomento de la Formación para el Trabajo.</b> El Estado reconoce la Formación para el trabajo, como factor esencial del proceso de formación de la persona y componente dinamizador en la formación técnica. En consecuencia, el gobierno nacional apoyará y fomentará la Formación para el Trabajo, brindando oportunidades para ingresar a ella y ejerciendo un permanente control para que se ofrezcan programas de calidad.</p>

**Artículo 47°. Integralidad del Fomento para la Formación para el Trabajo:** El Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de las TIC, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de agricultura, Colciencias e Innpulsa fomentarán la Formación para el Trabajo a través de:

- a. Apoyar y fomentar la Formación para el Trabajo y diseñar estrategias que promuevan el acceso, permanencia y financiamiento a la demanda.
- b. Identificar los mecanismos que faciliten la coordinación intersectorial en temas relacionados con la Formación para el Trabajo.
- c. Prestar asistencia técnica en lo de su competencia para fortalecer la capacidad institucional de los entes territoriales para la implementación de la Formación para el Trabajo.
- d. Divulgar mediante campañas masivas de comunicación la importancia de la Formación para el Trabajo.
- e. Dirigir la realización de estudios sectoriales que sirvan de orientación en la formulación de políticas de Formación para el Trabajo.
- f. Desarrollar planes y programas que permitan la integración entre la comunidad, el sector productivo y demás sectores con la Formación para el Trabajo.
- g. Ejecutar las políticas de fomento de la Formación para el Trabajo y de la evaluación que contribuyan a cualificar los procesos formativos en todos sus niveles.
- h. Proponer criterios para la internacionalización de la Formación para el Trabajo.
- i. Identificar los mecanismos que faciliten la coordinación intersectorial en temas relacionados con la Formación para el Trabajo.
- j. Participar y proponer criterios en la reglamentación de las leyes del sector y proyectos tendientes al fortalecimiento de la autonomía de las Instituciones de Formación para el Trabajo.
- k. Colaborar con las instituciones de Formación para el Trabajo para estimular y perfeccionar sus procedimientos de autoevaluación.
- l. Adoptar medidas para fortalecer la investigación en las Instituciones de Formación para el Trabajo y ofrecer las condiciones especiales para su desarrollo.

**Artículo 48.- Estímulos de Calidad.** Las contrataciones que realicen entidades dentro del marco su programas y políticas que impliquen el uso de servicios de instituciones de Formación para el Trabajo, deberá priorizar a las instituciones de instituciones de Formación para el Trabajo certificadas en calidad.

Formación para el Trabajo a lo establecido en esta ley y obtener su registro por parte del Ministerio de Trabajo.

Vencido el término anterior sin que se haya realizado el trámite, expirará el registro de los programas y la institución no podrá admitir nuevos estudiantes para tales programas.

**Artículo 54°. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

  
**GABRIEL M. VELASCO OCAMPO**  
 Senador de la República

**6. PROPOSICIÓN**

En virtud de las consideraciones expuestas, solicitamos respetuosamente a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República acompañar esta iniciativa legislativa de manera **POSITIVA** y dar **PRIMER DEBATE** al proyecto de ley número 005 – 2020 Senado *"Por el cual se organiza el servicio público de la Formación para el Trabajo para el reposicionamiento salarial y social del trabajador partitular o servidos Público, y se dictan otras disposiciones"*.

  
**GABRIEL M. VELASCO OCAMPO**  
 Senador de la República

**Parágrafo.** El Gobierno Nacional establecerá los estímulos e incentivos que considere pertinentes, los cuales beneficiarán a los estudiantes y a las instituciones de la Formación para el Trabajo que cuenten con la certificación de calidad

**CAPÍTULO X  
 ARTICULACIÓN DEL SISTEMA DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO**

**Artículo 49°. De la Doble Titulación:** Las instituciones educativas que ofrezcan educación media, estatales o privadas, a través de las secretarías de educación las primeras y de sus representantes legales o propietarios las segundas, podrán celebrar convenios con las instituciones de Formación para el Trabajo, para que los estudiantes de los grados 10° y 11°, adquieran y desarrollen competencias y/o cualificaciones laborales específicas en una o más ocupaciones que permitan su continuidad en el proceso de formación o su inserción laboral y obtengan de parte de estas instituciones además de su título de bachiller, el título de técnico.

**Artículo 50°. De la articulación con la Educación Superior:** Los programas ofrecidos por las instituciones oferentes de la Formación para el Trabajo podrán ser reconocidos por las instituciones de Educación Superior como parte de la formación académica ofrecida por estas Instituciones, con el fin de favorecer la movilidad estudiantil y con base en el esquema de la movilidad educativa y formativa.

**CAPÍTULO XI  
 DISPOSICIONES VARIAS**

**Artículo 51°. Prácticas laborales en la Formación para el Trabajo.** Los programas de formación para el trabajo deberán incluir en el diseño curricular actividades formativas de práctica que deberán ser desarrolladas por el Estudiantes de estos programas y que serán requisito previo para completar el programa respectivo.

**Artículo 52°. Formación en Alternancia.** La Formación en Alternancia es el conjunto de acciones e iniciativas formativas, de empleo y formación para el trabajo, que tienen por objeto la cualificación de los aprendices en un régimen de alternancia de actividad laboral en una empresa con la actividad formativa recibida en la Institución de Formación para el Trabajo.

**Parágrafo:** El Gobierno Nacional reglamentará la Formación Dual, con el objeto de incrementar la empleabilidad juvenil y además mejorar la competitividad y productividad de las empresas.

**Artículo 53°. Tarifas.** - El Ministerio de Trabajo establecerá los valores relacionados con los trámites de licencia de funcionamiento, aperturas de nuevas sedes, solicitud de registros, renovación y extensión de los programas de Formación para el Trabajo, convalidación de certificados obtenidos en otros países y por las constancias de existencia y representación legal.

**Artículo 54°. Régimen de Transición.** - Las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano que cuenten con licencia de funcionamiento y registro vigente de sus programas, tienen un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de esta Ley, para ajustar sus programas de

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA  
 PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
 NÚMERO 060 DE 2020 SENADO**

*por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución  
 Política y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 29 de septiembre de 2020

Doctor  
**MIGUEL ÁNGEL PINTO**  
 Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente  
 Senado de la República  
 Ciudad

**Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate en el Senado del Proyecto de Ley No. 060 de 2020 Senado, "Por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"**

Señor Presidente:

De conformidad con lo consagrado por la Ley 5ª de 1992 y la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, me permito rendir informe de ponencia para Primer Debate, al Proyecto de Ley No. 060 de 2020 Senado, *"Por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"*

**Antecedentes**

El Proyecto de Ley No. 060 de 2020 Senado *"Por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"* es de iniciativa parlamentaria, fue radicado por los Honorables Senadores JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ, EFRAIN JOSE CEPEDA SARABIA, MYRIAM ALICIA PAREDES AGUIRRE, JUAN CARLOS GARCIA GOMEZ, NORA MARIA GARCIA BURGOS, EDUARDO ENRIQUEZ MAYA, LAUREANO AUGUSTO ACUÑA DÍAZ, MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO, H.R. NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARAN, NIDIA MARCELA OSORIO el 20 de julio de 2020 en la Secretaría General del Senado de la República y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 593 de 2020.

**I. Marco Constitucional y Legal**

El artículo 152 de la Carta Magna establece *"Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:*

- a) *Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; (...)*

Así mismo, el artículo 207 de la Ley 5ta de 1992 señala que *"se tramitarán como Proyectos de Ley Estatutaria; de conformidad con el artículo 152 y concordantes de la Constitución Política, los referidos a las siguientes materias:*

- 1. *Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección. (...)*

<p>Los proyectos de leyes estatutarias deberán expedirse en una sola legislatura, la Corte Constitucional realizará una revisión previa de los proyectos aprobados por el Congreso y no podrán expedirse por facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República, tal y como lo reglamenta la Ley 5ta de 1992 en su artículo 208.</p> <p><b>II. Objeto del Proyecto</b></p> <p>La presente ley tiene por objeto regular, garantizar y proteger el derecho a la manifestación, movilización y reunión social y pacífica; determinar su alcance y, definir las responsabilidades y obligaciones de las partes intervinientes y de las autoridades.</p> <p><b>III. El derecho a la manifestación social en el marco normativo de Colombia</b></p> <p>La Constitución Política de Colombia reconoce el derecho a la manifestación social y pacífica, en su artículo 37 que reza <i>“Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”</i>.</p> <p>Adicionalmente, si bien es cierto que el derecho a la manifestación social y pacífica se encuentra reconocido como un derecho específico en el artículo anteriormente señalado de la Constitución, no es menos cierto que la manifestación social se encuentra estrechamente relacionado con el ejercicio y garantía de otros derechos reconocidos por la Constitución y con los fines esenciales del Estado, a saber:</p> <p>El artículo 2 de la Constitución Política, señala <i>“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.</i> (Negrita fuera de texto)</p> <p>El artículo 20 de la Constitución por su parte, establece <i>“Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura”</i>.</p> <p>A su vez el artículo 24 dispone <i>“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”</i></p> <p>Por su parte, el artículo 38 reconoce <i>“el derecho a la libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.”</i></p> <p>La participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente, derecho reconocido en el artículo 79 que reza: <i>“Todas las personas tienen derecho a gozar</i></p>	<p><i>de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.” (...)</i></p> <p>El artículo 95 señala que (...) <i>“toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes y son deberes de la persona y del ciudadano:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;</li> <li>2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;</li> <li>3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales;</li> <li>4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;</li> <li>5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;</li> <li>6. Propender al logro y mantenimiento de la paz.” (...);</li> </ol> <p>De igual forma y en virtud del bloque de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política, el ejercicio del derecho a la reunión y manifestación pacífica debe interpretarse, regularse y ejercerse a la luz de los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.</p> <p><b>IV. Marco normativo del derecho a la manifestación social y su interrelación con otros derechos protegidos en el sistema universal y en el sistema interamericano de derechos humanos</b></p> <p>Como se señaló en el acápite anterior, el derecho a la manifestación social se encuentra relacionado estrechamente con una serie de derechos reconocidos por diversos instrumentos internacionales ratificados por Colombia que hacen parte del bloque de constitucionalidad y cuya protección concomitante resulta necesaria para la efectiva materialización del derecho a la manifestación social.</p> <p><b>En el Sistema universal de derechos humanos<sup>1</sup>, encontramos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Derecho a la libertad de reunión pacífica</b>, reconocido en la Declaración Universal de Derechos del Hombre Artículo 20, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Artículo 21, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial Artículo 5 y la Convención de Derechos del niño Artículo 15.</li> <li>2. <b>Derecho a la libertad de opinión y expresión</b>, reconocido en la Declaración Universal de Derechos del Hombre. Artículo 19, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Artículo 19, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial Artículo 5 y la Convención de Derechos del niño Artículos 12 y 13.</li> <li>3. <b>Derecho a la vida</b>, reconocido en la Declaración Universal de Derechos del Hombre Artículo 3, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Artículo 6, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad Artículo 10 y la Convención de Derechos del niño Artículo 6.</li> </ol> <p><sup>1</sup> Protesta Social y Derechos Humanos, Estándares Internacionales y Nacionales. Instituto Nacional de Derechos Humanos y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) 2014. <a href="http://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf">http://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf</a></p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>4. <b>Uso de la fuerza</b>, regulado en el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley Artículos 1-8 y los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley Artículos 1-26.</li> <li>5. <b>Tortura y malos tratos</b>, regulado en la Declaración Universal de Derechos Humanos Artículo 5, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Artículos 7 y 10, Comité de DD.HH, Observación general 20 sobre artículo 7 (prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes), Convención contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes Artículos 1-6, Convención de Derechos del niño Artículo 37, Convención sobre derechos de las personas con discapacidad, Principios relativos a la investigación y documentación eficaces contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Principios 1-6</li> <li>6. <b>Garantías de detención</b>, regulado en la Declaración Universal de Derechos del Hombre. Artículo 9, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Artículo 9, Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias Artículo 16, Convención sobre los derechos de personas con discapacidad Artículo 14</li> <li>7. <b>Protección de defensores y defensoras de derechos humanos</b>, presente en la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, Adoptada por Resolución 53/144 de la Asamblea Artículos 1-20</li> </ol> <p><b>En el Sistema Interamericano<sup>2</sup> encontramos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Derecho a la libertad de reunión pacífica</b>, regulado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre Artículo XXI, Convención Americana de Derechos Humanos Artículo 15, Informes varios del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación.</li> <li>2. <b>Derecho a la libertad de opinión y expresión</b>, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre Artículo IV, la Convención Americana de Derechos Humanos Artículo 13, otros informes.</li> <li>3. <b>Derecho a la vida</b>, reconocido en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre Artículo I, la Convención Americana de Derechos Humanos Artículo 4, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer Convención de Belém Do Pará Artículo 4, otros informes.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. <b>Uso de la fuerza</b>, regulado por la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belem Do Pará Artículos 1,2,7,8, otros informes del Comité Jurídico Interamericano.</li> <li>5. <b>Tortura y malos tratos</b>, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre Art. I y XI, Convención Americana de Derechos Humanos Artículo 5, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer Convención de Belem Do Pará Artículos 1,4,6, 7, la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura Artículos 1-12.</li> <li>6. <b>Garantías de detención</b>, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre Artículos XVIII,XXV,XXVI, Convención Americana de Derechos Humanos Artículos 7 y 25, Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer Convención de Belem Do Pará Artículo 4, Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas (CIDH)</li> </ol> <p><b>V. El derecho de reunión pública o a la manifestación social en el derecho comparado</b></p> <p>El derecho a la manifestación social ha sido materia de regulación en prácticamente todos los países bajo un abanico que cubre diferentes derechos, por lo anterior, se encuentra de utilidad para los Honorables Senadores y para el análisis del presente Proyecto de Ley, el realizar un recorrido panorámico frente a las disposiciones adoptadas por otros países para regular este derecho.</p> <p>En Italia<sup>3</sup>, el derecho a la manifestación social se encuentra reconocido en el artículo 17 de la Constitución de 1948, que establece:</p> <p><i>“Los ciudadanos tendrán derecho a reunirse pacíficamente y sin armas. No se requerirá pre-notificación para las reuniones, aunque tengan lugar en lugares abiertos al público. De las reuniones en lugares públicos se deberá cursar pre notificación a las autoridades, las cuales solo podrán prohibirlas por motivos contrastados de seguridad o de salubridad pública.”</i></p> <p>Se establece la obligación del preaviso, con mínimo 3 días de antelación a la celebración de la manifestación por parte de los promotores, para aquellas reuniones celebradas en lugar público, es decir aquellas realizadas en zonas destinadas fundamentalmente a la circulación de personas y vehículos.</p> <p>Adicionalmente, de acuerdo con el Texto único de las Leyes de Seguridad Pública TULPS R.D n. 773 de 1931 vigente<sup>4</sup>, se establecen entre otras sanciones por incumplimiento en el preaviso, el arresto hasta de 6 meses y multa de 104 a 413 euros. Igualmente, el jefe de la policía es competente para prohibir la realización de una manifestación por razones</p> <p><sup>3</sup> López González José Luis, Consideraciones de Derecho Comparado en torno a la libertad de reunión y manifestación, Universidad Autónoma de Madrid. <a href="https://www.corteidh.or.cr/tablas/r16927.pdf">https://www.corteidh.or.cr/tablas/r16927.pdf</a></p> <p><sup>4</sup> Ciannamea Fabrizio, Libertá di riunione e possibili limitazioni. Con uno sguardo al Decreto Minniti e alla direttiva del Ministero dell'Interno sulle manifestazioni urbane. <a href="https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2017/10/ciannamea_gp_2017_10.pdf">https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2017/10/ciannamea_gp_2017_10.pdf</a></p>

preventivas cuando la manifestación no cuenta con aviso previo aunado a razones de orden público, moralidad o salud pública. Solo como última medida, puede el jefe de policía disolver una manifestación por riesgo concreto de daño a los bienes de la seguridad pública y/o por razones de orden público.

En España, el derecho a la manifestación social viene reconocido por el Artículo 21 de la Constitución Española de 1978 que reza:

*"1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.*

*2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes."*

En consecuencia, la falta de preaviso en reuniones realizadas en lugares de tránsito público da derecho a las autoridades a disolver las manifestaciones en cuanto constituyan un riesgo para las personas o la propiedad. La Ley 17/1972<sup>5</sup> de 2 de mayo regulaba el derecho de reunión con amplias restricciones. Habida consideración de la presencia del Régimen franquista para la época, se establecía el preaviso a las autoridades de las reuniones públicas en lugares cerrados y para las reuniones en lugares abiertos al uso público se requería la autorización previa del Gobernador civil de la Provincia, la solicitud escrita debía presentarse con una antelación mínima de 10 días indicando lugar, fecha, hora, objeto, nombre, identificación y firma de los convocantes. En este caso la autoridad podía alterar el horario o itinerario o incluso negar su realización por motivos de orden público. No se podían ocupar edificios públicos ni privados de pública concurrencia.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1978, resulta necesaria la expedición de una nueva ley acorde con las disposiciones más flexibles de la nueva Carta Magna española, se expide así la Ley Orgánica 9/1983<sup>6</sup>, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, esta ley elimina el sistema preventivo de autorizaciones administrativas, pero la autoridad podrá prohibir la reunión o manifestación o la modificación de las condiciones de la misma por fundadas razones de que puede alterarse el orden público o existir peligro para las personas y los bienes y se concede un recurso judicial ante lo contencioso administrativo frente a dicha decisión.

El derecho de reunión viene también modificado recientemente por la Ley Orgánica 4/2015<sup>7</sup>, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, conocida como Ley de seguridad ciudadana, establece Cuatro faltas denominadas muy graves y sancionadas con multas entre 30.001 y 600.000 euros, una de estas faltas muy graves es la realización de manifestaciones no comunicadas o prohibidas ante infraestructuras críticas. Se sancionan igualmente, como faltas graves, 23 conductas sancionadas con multas desde 601 a 30.000 euros, entre estas se cuentan la perturbación grave de la seguridad ciudadana en manifestaciones frente al Congreso, el Senado y asambleas autonómicas aunque no

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1976-10540>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/1983/BOE-A-1983-19946-consolidado.pdf>

<sup>7</sup> [http://noticias.luridicas.com/base\\_datos/Penal/549725-10-4-2015-de-30-mar-proteccion-de-la-seguridad-ciudadana.html#a23](http://noticias.luridicas.com/base_datos/Penal/549725-10-4-2015-de-30-mar-proteccion-de-la-seguridad-ciudadana.html#a23)

el asesinato de hombres negros en Ferguson, Missouri y otros lugares. Con la Orden Ejecutiva 13809, el presidente Trump restauró el programa y los departamentos de policía volverán a recibir gratis vehículos armados, ciertas municiones de gran calibre, equipo antidisturbios y otro equipo militar, que pueden volver a usarse al responder a las protestas.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, señala en su artículo 68 "Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a manifestar, pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la ley. Se prohíbe el uso de armas de fuego y sustancias tóxicas en el control de manifestaciones pacíficas. La ley regulará la actuación de los cuerpos policiales y de seguridad en el control del orden público."

En informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión<sup>12</sup> se llama la atención acerca de la limitación grave que enfrenta el derecho a la manifestación social en la República Bolivariana de Venezuela cuando se exige previa a su realización, la autorización o notificación, dado que la ausencia de las mismas incluso por negativa injustificada de la autoridad para permitir la manifestación, la convierte automáticamente en ilícita y faculta a los cuerpos policiales y de seguridad para dispersar dichas concentraciones con el uso de la fuerza incluso cuando la manifestación no representa una amenaza para las personas o los bienes.

En los Estados Unidos Mexicanos<sup>13</sup>, la Constitución de 1857 señala en el artículo 9 "A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse ó de reunirse pacíficamente con cualquier objeto ilícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar."

Adicionalmente, la Constitución de 1917 incluyó un segundo párrafo al señalado artículo 9 así: "No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una propuesta por algún acto o una autoridad, si no se profieren injurias contra esta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."

Se observa que la Constitución mexicana reserva solo a los nacionales mexicanos el derecho de reunión o asociación con fines políticos, y prohíbe el uso de injurias contra las autoridades, así como la violencia con el fin de intimidarlas o presionarlas para adoptar decisiones de acuerdo con el sentir de los manifestantes.

Costa Rica señala en el artículo 26 de su Constitución<sup>14</sup> "Todos tienen derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, ya sea para negocios privados, o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios. Reuniones en recintos privados no necesitan autorización previa. Las que se celebren en sitios públicos serán reglamentadas por la Ley."

<sup>12</sup> <https://novumjus.urcatolica.edu.co/article/view/1964/1769> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de la Relatoría especial para la libertad de expresión (Washington: OEA, 2009), párr. 70.

<sup>13</sup> Rangel Romero Xochitli Guadalupe, Las Manifestaciones y/o reuniones en tránsito público y la necesidad de una regulación constitucional, marzo 2013. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redinal/CRV-VI-20-13.pdf>

<sup>14</sup> [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Costa\\_Rica.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Costa_Rica.pdf)

estuvieran reunidas, causar desórdenes en la calle u obstaculizarla con barricadas, impedir a cualquier autoridad el ejercicio legítimo de sus funciones en el cumplimiento de resoluciones administrativas o judiciales, las acciones y omisiones que impidan u obstaculicen el funcionamiento de los servicios de emergencia, la desobediencia o la resistencia a la autoridad, negarse a disolver reuniones y manifestaciones en lugares de tránsito público cuando lo ordenen las autoridades competentes y concurren los supuestos del artículo 5 de la Ley Reguladora del Derecho de Reunión. Entre estos supuestos se encuentra "cuando se produzcan alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes" y perturbar el desarrollo de una manifestación lícita.

En Alemania, el artículo 8 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949<sup>8</sup>, señala: "Todos los alemanes tienen el derecho de reunirse pacíficamente, y sin armas, sin autorización ni aviso previo. 2. Este derecho puede ser limitado mediante ley o en base a una ley, en cuanto a las reuniones al aire libre". La Ley 25 de septiembre de 1978 prohíbe el uso de uniformes o prendas que se asimilen a estos con el fin de identificar una preferencia política común durante las manifestaciones públicas, también se prohíbe el porte de armas u objetos idóneos para ser usados en forma violenta durante la manifestación, se establecen una serie de deberes en cabeza del denominado presidente de la reunión u organizador de la misma como adoptar las medidas necesarias para garantizar su normal desarrollo, y la manifestación solo podrá ser disuelta por las causales establecidas en la ley. En caso de solicitud de la Policía, el organizador de una manifestación debe presentar una petición de autorización de orden de servicio, mediante la cual se solicita un número concreto de policías que pueda garantizar el desarrollo pacífico de la manifestación. Los manifestantes tienen la obligación de acatar las indicaciones del Presidente u organizador de la misma y los oficiales, se prohíbe la celebración de manifestaciones y reuniones públicas en torno a zonas de seguridad como los Órganos legislativos territoriales y federales, y el Tribunal Constitucional.

Por su parte, en los Estados Unidos de América, la Primera Enmienda de la Constitución<sup>9</sup> establece que el Congreso no hará ninguna ley que restrinja el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y solicitar al gobierno la reparación de agravios. Esta Enmienda establece así mismo, el derecho a la libre expresión.

A nivel legislativo, existe un amplio número de normas a nivel federal y estatal que regulan la manifestación pública que pueden ser consultadas en el sitio web aquí referenciado en nota a pie de página<sup>10</sup>.

La Orden Ejecutiva 13809<sup>11</sup> de carácter federal, sobre "la Restauración del Acceso de las Fuerzas de Policía Estatales, Tribales y Locales a Equipos y Recursos que Salvan Vidas" establece un programa que transfiere equipo militar excedente a departamentos de policía en todo el país. El presidente Obama había reducido el programa de la era de los noventa en 2015, luego de la respuesta policial fuertemente armada a las protestas contra

<sup>8</sup> López González José Luis, Consideraciones de Derecho Comparado en torno a la libertad de reunión y manifestación, Universidad Autónoma de Madrid. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r16927.pdf>

<sup>9</sup> López González José Luis, Consideraciones de Derecho Comparado en torno a la libertad de reunión y manifestación, Universidad Autónoma de Madrid. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r16927.pdf>

<sup>10</sup> <https://www.icnl.org/usprotestlawtracker/>

<sup>11</sup> <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2017-08-31/pdf/2017-18679.pdf>

La Constitución de Chile reconoce en su artículo 19 numeral 13<sup>15</sup> "El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas. Las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público se regirán por las disposiciones generales de policía". Para algunos estudiosos, este derecho difiere del derecho a la manifestación pública popularmente llamado "protesta" y aseguran que en Chile su Constitución no consagra expresamente el derecho a la protesta.

En Francia, La libertad de manifestarse no está reconocida expresamente en la Constitución, pero sí en la declaración universal de los derechos humanos. La ley n° 2019-290 de 10 abril 2019<sup>16</sup> destinada a fortalecer y garantizar el mantenimiento del orden público durante las manifestaciones, dispuso entre otras medidas, la pena de un año de prisión y una multa de 15.000 euros para toda persona, que oculte deliberadamente su rostro sin razón legítima durante una manifestación en la vía pública, durante o al final de los disturbios, así mismo se establece la pena accesoria de participar en manifestaciones públicas hasta por 3 años y sanciones para aquellos que realicen manifestaciones públicas en lugares prohibidos para este efecto.

En el Reino Unido<sup>17</sup>, el derecho a la libertad de expresión y a la protesta pacífica, se encuentran protegidos por la Common Law y la Carta de Derechos Humanos de 1998. Los organizadores de una protesta que incluya marcha a través de las calles deben informar a la policía con 6 días de antelación, la fecha, hora y lugar en la que se realizará, así como la ruta y nombre e identificación de los organizadores. Si la manifestación no incluye marcha no se requiere dicha notificación previa. Las autoridades de policía pueden imponer restricciones en cuanto al número de participantes, la duración de la manifestación e incluso el lugar con el fin de garantizar el orden público y la prevención de daños a la propiedad. La policía puede adelantar pesquisas entre los participantes con el fin de buscar objetos robados, armas o instrumentos afilados que puedan ser usados para causar daño

Canadá protege el derecho de reunión pacífica en su Canadian Bill of Rights,<sup>18</sup> sin embargo el causar disturbios durante una manifestación pública puede ser sancionado hasta con seis meses de prisión o una multa de 5,000 dólares canadienses. El causar molestias durante las manifestaciones públicas que impidan a otras personas ejercer o disfrutar sus derechos o poner en peligro la vida, la seguridad o la salud del público pueden ser castigadas hasta con dos años de prisión. Así mismo, dañar la propiedad de manera peligrosa o fútil (como romper ventanas o quemar llantas), dificultar el uso de la propiedad o estorbar a cualquier persona que quiera usarla, puede acarrear incluso cadena perpetua si pone en peligro la vida de alguien. Si los daños que excedan los 5,000 dólares pueden ser castigados hasta con 10 años de prisión o una multa de 5,000 dólares. Igualmente, puede considerarse ilegal toda reunión en la que un grupo de tres o más personas dan a otras personas cercanas buenas razones para preocuparse de que el grupo cause un disturbio que incluya violencia contra las personas o la propiedad, o motive a otros a causar un disturbio que incluya violencia. La reunión ilegal puede ser castigada con

<sup>15</sup> [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Chile.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf)

<sup>16</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038358582&categorieLien=id>

<sup>17</sup> <https://www.gov.uk/protests-and-marches-letting-the-police-know>

<sup>18</sup> <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-12.3/FullText.html>

seis meses de prisión o una multa de 5,000 dólares. Si los manifestantes usan un antifaz, la pena de prisión puede aumentar a cinco años.<sup>19</sup>

A nivel de derecho de la unión europea, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en su artículo 12<sup>20</sup> reconoce el derecho a la libertad de reunión y asociación. "1. Toda persona tiene el derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico, lo que supone el derecho de toda persona a fundar con otros sindicatos y afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses. 2. Los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la unión."

En Suecia se reconoce el derecho a la reunión pública, no obstante, los organizadores de reuniones públicas, demostraciones o manifestaciones, deben solicitar a las autoridades de policía un permiso para su realización, en dicha solicitud se debe indicar fecha, hora y lugar de la manifestación y estas condiciones de realización pueden ser modificadas por la policía por razones de orden público y seguridad. Se debe pagar la tarifa establecida para este tipo de permiso al momento de radicarlo. La Ley de Orden Público<sup>21</sup> señala por su parte las situaciones en las cuales la policía está autorizada para cancelar o dispersar una reunión pública con el fin de garantizar el orden público y la seguridad.

Se puede concluir del anterior recorrido legislativo, que el derecho a la reunión pública, la manifestación pública o la denominada popularmente "protesta social", se encuentra reconocido ampliamente en el mundo entero<sup>22</sup> y ha sido materia de regulación de tiempo atrás, esta regulación se observa que se encuentra estrechamente relacionada con el nivel de desarrollo alcanzado por la participación ciudadana en las sociedades e instituciones democráticas, se evidencian igualmente numerosas limitaciones en lo atinente a su ejercicio, dado que en diversos países se exige la notificación previa e incluso la obtención de una autorización administrativa para su realización, otros han prohibido las reuniones públicas en ciertos lugares de importancia sea cultural, histórica o democrática por tratarse de sede de altas cortes por ejemplo. Se encuentra de forma reiterada a lo largo de todos los textos analizados que la manifestación o reunión pública como derecho debe ser pacífica y se destaca igualmente que se encuentra con relativa frecuencia en las normas, la posibilidad de limitar su ejercicio por la necesidad de garantizar la vida, el orden público, la seguridad y los bienes.

#### Derecho comparado en normas que prohíben el uso de máscaras o capuchas durante las reuniones públicas o manifestaciones

Por otra parte y frente a la prohibición del uso de capuchas o máscaras durante las protestas, son abundantes las normas al respecto, en los Estados Unidos<sup>23</sup> por ejemplo,

<sup>19</sup> <https://pencanada.ca/blog/canadians-right-to-protest/>

<sup>20</sup> <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Rj8lqGdqV0:https://www.boe.es/doue/2010/083/200389-00403.pdf-&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=co>

<sup>21</sup> [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/ordningslag-19931617\\_sfs-1993-1617](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/ordningslag-19931617_sfs-1993-1617)

<sup>22</sup> <https://www.constitutenproject.org/search?lang=es>

<sup>23</sup> <https://www.mtsu.edu/first-amendment/article/1169/anti-mask-laws>

desde 1845 en New York existen normas que prohíben participar en reuniones públicas disfrazados y armados, sin embargo, la mayoría de las leyes anti máscaras o "anti capuchas" fueron aprobadas como respuesta a las actuaciones del Ku Klux Klan, cuyos miembros usaban máscaras para ocultar sus identidades y aterrorizar a sus víctimas. Actualmente, más de 15 Estados tienen leyes en este sentido.

Vale destacar dentro de estas normas estadounidenses, la norma federal HR 6054<sup>24</sup> denominada "The "Unmask Antifa Act of 2018" estuvo vigente hasta el 3 de enero de 2019 y establecía como delito federal, sujeto a pena de prisión, el uso de máscara o disfraz durante una protesta con el fin de amenazar o intimidar. Así mismo, todo el que causara daño, amenazara o intimidara una persona durante una manifestación pública usando un disfraz o máscara podía ser sentenciado hasta por 15 años de prisión y el pago de una multa.

Suecia cuenta igualmente con una Ley de Orden Público<sup>25</sup> que prohíbe a los participantes de una manifestación cubrirse la cara, parcial o completamente, de manera tal que dificulte la identificación. Esta disposición se aplica solamente si las manifestaciones causan perturbación del orden público, o si implican peligro inmediato.

Austria<sup>26</sup> al igual que otros países europeos ha promulgado leyes que prohíben cubrirse el rostro en lugares públicos y las sanciones incluyen pena de prisión o multa.

En Canadá<sup>27</sup> usar capucha durante una protesta es delito con pena de hasta 10 años de prisión.

La Ley de Seguridad Ciudadana de España<sup>28</sup>, contempla sanciones de hasta 30.000 euros a los manifestantes que se cubran el rostro.

A raíz de las protestas en Chile<sup>29</sup>, el Presidente presentó un Proyecto de Ley con sanciones para encapuchados durante protestas que cometan actos vandálicos y en general violentos durante las manifestaciones públicas.

Alemania prohíbe desde 1980 en su Ley de Reunión<sup>30</sup> que los manifestantes se cubran la cara o impidan su identificación durante manifestaciones públicas.

<sup>24</sup> <https://www.congress.gov/bills/115th-congress/HR/6054>

<sup>25</sup> <https://lagen.nu/2005:900>

<sup>26</sup> <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/10/09/austria-wanted-to-ban-burgas-now-it-also-fines-mascots-and-stops-cyclists-who-wear-scarves/>

<sup>27</sup> <https://www.cbc.ca/news/politics/wearing-a-mask-at-a-riot-is-now-a-crime-1.1306458>

<sup>28</sup> <https://boe.es/buscar/pdf/2015/BOF-A-2015-3442-consolidado.pdf>

<sup>29</sup> <https://www.dw.com/es/chile-congreso-aprueba-pol%C3%A9mica-ley-que-sanciona-violencia-y-saqueos/a-52034214>

<sup>30</sup> <https://dejure.org/gesetze/VersG/17a.html>

Para Colombia y su órgano legislativo resulta enriquecedor conocer las legislaciones proferidas en otras latitudes sobre esta materia, como evidencia no solo de la viabilidad jurídica de la limitación del derecho, sino con el fin de contar con una visión amplia al momento de evaluar el presente Proyecto de Ley y además nutrir el abanico de opciones disponibles para la regulación de este derecho, de forma tal que puedan garantizarse concomitantemente los derechos de los manifestantes, los no manifestantes y las obligaciones impuestas a los oficiales de la fuerza pública encargados de garantizar el ejercicio pacífico de este derecho, la vida, bienes, seguridad y salud públicas.

#### Normas de derecho comparado de responsabilidad por daños durante manifestaciones públicas

De acuerdo con un artículo de asesoría técnica parlamentaria del Congreso de Chile titulado "Responsabilidad civil por daños en manifestaciones públicas"<sup>31</sup> en Argentina y Colombia se aplican las reglas generales de responsabilidad por daños causados a terceros, contenidas en los códigos civiles. Vale aclarar que aunque el artículo anterior no lo menciona, si bien los daños durante las protestas son causados generalmente por civiles, dado que el Estado es responsable de garantizar el desenvolvimiento pacífico de las manifestaciones públicas, una vez las manifestaciones se tornan violentas y generan daños se considera que se incumple esta obligación, y ello daría lugar a una eventual responsabilidad extracontractual en cabeza del Estado por falla en el servicio de garantizar la seguridad durante las manifestaciones públicas.<sup>32</sup>

En Colombia, los procesos de naturaleza contencioso administrativa contra el Estado para obtener la reparación directa de los daños extracontractuales que le son atribuibles, se rigen actualmente por la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo". Sin embargo y considerando el tiempo y costos que implican este tipo de procesos, los autores del proyecto estiman necesaria una respuesta más ágil del Estado frente a la reparación de daños materiales de bajas cuantías (establecidas en el proyecto) que hayan sido causados durante las protestas sociales, ello responde a la necesidad de pronta justicia y reparación que demandan las personas y empresas afectadas durante las protestas y a la velocidad y reiteración con la cual se reproducen tanto las manifestaciones públicas como los daños en aquellas que se tornan violentas, por lo cual se estima necesario brindar a las víctimas de los daños una reparación más expedita que les permita continuar con su vida y actividad productiva en el menor tiempo posible.

España y Reino Unido de acuerdo con el estudio antes mencionado, cuentan con leyes especiales sobre la materia, que responsabilizan a los habitantes tras un procedimiento verbal sumario de determinación de responsables; o que establecen responsabilidad directa de los participantes y subsidiaria de los organizadores como es el caso de España; o de la Policía como es el caso del Reino Unido.

<sup>31</sup> Cavada Herrera Juan Pablo, <https://dejure.org/gesetze/VersG/17a.html>

<sup>32</sup> <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/administrativo-y-contractacion/genera-responsabilidad-del-estado-la-omision>

En el Reino Unido<sup>33</sup>, las personas y empresas que no tienen seguro, o cuyos daños no están cubiertos por un seguro contra daños durante protestas sociales, cuentan con las disposiciones de la Ley de disturbios (daños) de 1886, esta ley dispone que cuando una casa, tienda o edificio, o la propiedad en él, ha sido dañada o destruida por personas "reunidas en forma desenfrenada y tumultuosa", la persona que ha sufrido pérdidas por tales lesiones, robo o destrucción puede reclamar una indemnización. La ley no proporciona ninguna compensación por lesiones personales o lucro cesante. Tampoco cubre la indemnización por daños a las posesiones que no se encuentren dentro de las casas, tiendas o edificios, o daños a los automóviles.

#### VI. La regulación de las actuaciones de la fuerza pública durante las manifestaciones públicas

De conformidad con lo establecido en el artículo 218 de la Constitución Política, la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

A nivel internacional, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece en su artículo 21 Se reconoce el derecho de reunión pacífica. **El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.** (Negrita fuera de texto)

El Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/169<sup>34</sup>, de 17 de diciembre de 1979, señala como principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, lo siguiente:

- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.
- En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.
- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.
- Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.
- Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o

<sup>33</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/riot-compensation#:~:text=In%20the%20event%20of%20a,nry%20crime%20to%20the%20police.>

<sup>34</sup> <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx>

<p><i>degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.</li> <li>• Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán.</li> <li>• Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse rigurosamente a tal violación.</li> <li>• Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas. (Negrita fuera de texto)</li> </ul> <p>En esta línea, se encuentran los Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990<sup>35</sup></p> <p>Frente al ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública que nos ocupa en el presente proyecto de ley, resultan de aplicación fundamentalmente los siguientes principios:</p> <p><b>Principio Básico 2</b> Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes. <b>Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo.</b> (Negrita fuera de texto)</p> <p><b>Principio Básico 4</b> Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.</p> <p><b>Principio Básico 9.</b></p> <p><sup>35</sup> <a href="https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx">https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx</a></p>	<p><i>Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas <u>salvo en defensa propia</u> o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.</i> (Subrayado y negrita fuera de texto)</p> <p><b>Actuación en caso de reuniones ilícitas</b> <b>Principio Básico 12.</b> Dado que todas las personas están autorizadas a participar en reuniones lícitas y pacíficas, de conformidad con los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los gobiernos y los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reconocerán que la fuerza y las armas de fuego pueden utilizarse solamente de conformidad con los principios 13 y 14.</p> <p><b>Principio Básico 13.</b> <b>Al dispersar reuniones ilícitas, pero no violentas,</b> los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario. (Subrayado y negrita fuera de texto)</p> <p><b>Principio Básico 14.</b> Al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9.</p> <p><b>Principio Básico 20</b> En la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los gobiernos y los organismos correspondientes prestarán especial atención a las cuestiones de ética policial y derechos humanos, especialmente en el proceso de indagación, a los medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de armas de fuego, por ejemplo, la solución pacífica de los conflictos, el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación, así como a los medios técnicos, con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben examinar sus programas de capacitación y procedimientos operativos a la luz de casos concretos.</p> <p>Considero, que traer a colación estos principios, resulta de utilidad al igual que algunos marcos normativos vigentes sobre el derecho de reunión o manifestación pública anteriormente analizados, en aras de analizar si las disposiciones contenidas en este proyecto de ley frente a los miembros de la fuerza pública se encuentran en consonancia con estas disposiciones de carácter internacional en cabeza de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, las cuáles si bien no tienen carácter imperativo, si poseen un espíritu protector que resulta útil conservar en las disposiciones nacionales que regulen el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los oficiales del orden durante las manifestaciones públicas.</p> <p>Resulta pertinente resaltar que estas normas no proscriben el uso de armas de fuego durante las manifestaciones públicas pero si recomiendan utilizarlas como última</p>
<p>alternativa para recobrar el orden durante una manifestación pública, también reconocen la conveniencia de que los oficiales utilicen diversos elementos de protección como cascos, escudos y chalecos a prueba de balas, esta norma tiene especial relevancia frente a la censura que continuamente se realiza en Colombia frente a los uniformes de los miembros del ESMAD por considerarlos de alguna manera “incitadores o provocadores” a la violencia frente a los manifestantes, pero se encuentra consonancia entre los códigos internacionales y el espíritu de dichos uniformes según la policía nacional.</p> <p>Se destaca igualmente que la limitación de la fuerza que se recomienda, aplica para aquellas manifestaciones que, aunque puedan resultar ilícitas no tienen carácter violento. Una vez se tornen violentas las reuniones o manifestaciones públicas, es obligación de los oficiales del orden restablecer las condiciones de orden y seguridad pública.</p> <p>A nivel comparado, se pueden destacar buenas prácticas implementadas por los cuerpos de policía de otros países, así:</p> <p>El “Acuerdo para la Actuación Policial en la Prevención de Violencias y Actos que transgreden el ejercicio de Derechos durante la Atención a Manifestaciones y Reuniones de la Ciudad de México”<sup>36</sup> del 2019, establece lo siguiente:</p> <p><i>“Ante cualquier conflicto se recurrirá a medios no violentos con miras a proteger el derecho a la vida y la integridad de todas las personas que ejercen su derecho a la protesta social.</i></p> <p><i>Se privilegiarán estrategias destinadas a reducir la tensión basándose en la comunicación, la negociación y el diálogo, de las cuales es responsable el personal de la Secretaría de Gobierno.</i></p> <p><i>De acuerdo con los principios de actuación policial contenidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, el personal policial tiene que actuar siempre con legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.</i></p> <p><i>Cuando el personal policial participe en el control de manifestaciones usará casco y escudo como equipo de protección mínimo, nunca armas letales durante las manifestaciones.</i></p> <p><i>Las acciones que se prevean en el cumplimiento de este Acuerdo, protegen la labor periodística y la observación de los derechos humanos de quienes participan, acompañan o cubren el evento.</i></p> <p><i>Únicamente se realizará la detención y presentación de personas, en flagrancia de conductas o hechos que la ley señale como delitos.</i></p> <p><i>En el caso de identificar que alguna persona manifestante porte o exhiba un objeto que pueda causar lesiones a terceros se le conducirá a una zona de menor riesgo para establecer un diálogo y, mediante persuasión, lograr que entregue dicho objeto, sin impedirle continuar en la protesta.</i></p> <p><i>En caso de requerir auxiliar a cualquier persona durante el desarrollo del evento, el personal policial deberá mantener comunicación y coordinación constante con el C2, C5, Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas (ERUM) y Protección Civil, con</i></p> <p><sup>36</sup> <a href="https://www.segob.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/414-2020">https://www.segob.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/414-2020</a></p>	<p><i>la finalidad de solicitar los servicios de apoyo necesarios por las frecuencias operativas de la base.</i></p> <p><i>El presente Acuerdo asegura el derecho de toda persona para acceder a la información pública, por lo que complementa y amplía la garantía de derechos en la materia.</i></p> <p><i>Todo el personal policial que participe en las manifestaciones debe tener su número de identificación visible en el casco, chaleco y escudo para identificarse.</i></p> <p><i>La Secretaría de Gobierno puede solicitar a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México un informe de evaluación de la intervención policial.</i></p> <p><i>El personal policial tiene derecho a la protección de su vida e integridad personal, al respeto a su dignidad como seres humanos y a su autoridad por parte de sus mandos y de la ciudadanía.</i></p> <p><i>Siempre que algún elemento policial haga uso de la fuerza, deberá presentar ante su mando inmediato superior, un informe puntual y detallado con la finalidad de documentar y evaluar el comportamiento policial.</i></p> <p><i>Toda irregularidad o abuso será sancionado conforme a las leyes aplicables en la materia”.</i></p> <p>De acuerdo con la publicación de Amnistía Internacional “La actuación Policial en Reuniones Públicas, 2013”<sup>37</sup> el enfoque general de las mejores prácticas de cuerpos de policía durante las protestas incluye el dialogo como primera opción, señala el documento que Argentina cuenta con unos criterios mínimos aprobados por el Ministerio de Seguridad que establecen que toda intervención policial debe empezar con el dialogo con las personas que organizan la reunión pública.</p> <p>Se destaca que la policía austriaca aplica el enfoque 3D-dialogo, reducción de la tensión y acción directa. Igualmente se menciona que algunos cuerpos policiales han creado departamentos o unidades especializadas con esa finalidad, como la Unidad de Paz de Ámsterdam o la Policía de Dialogo de Suecia que usa uniformes especiales.</p> <p>Se recalca igualmente la importancia de la negociación y dialogo previos a la manifestación, se considera el aviso de los organizadores a las fuerzas de policía, más que un obstáculo para el ejercicio del derecho a la manifestación social, como una oportunidad para prevenir situaciones que puedan desencadenar en hechos violentos. Se cita el ejemplo de manifestaciones que tuvieron lugar en Eslovaquia durante 2011 con motivo de una marcha de orgullo de la comunidad LGBTI para lo cual la policía había previsto el uso de vallas que previnieran ataques homofóbicos contra los participantes y que gracias al diálogo y negociación entre organizadores y autoridades de policía fueron remplazadas por una cadena humana de agentes.</p> <p>La comunicación con los manifestantes se considera igualmente vital y se destaca el uso de boletines y anuncios en medios de comunicación y redes sociales que informen a toda la ciudadanía acerca del desarrollo de las manifestaciones sociales y medidas adoptadas por las fuerzas del orden.</p> <p><sup>37</sup> <a href="https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_policing_assemblies_es.pdf?x56589">https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_policing_assemblies_es.pdf?x56589</a></p>

Se recomienda mejorar la comunicación interna entre todas las entidades que toman parte durante las manifestaciones sociales como policía ordinaria, policía anti disturbios, oficiales de tránsito, bomberos, personal médico y autoridades locales para optimizar el uso de los recursos y coordinar las actuaciones.

Después de los eventos, recomienda el informe de Amnistía Internacional, la realización de informes que permitan extraer lecciones para adaptar y optimizar la respuesta policial. Traen a colación sobre este particular, " el informe de Gotemburgo" que la Policía de Suecia debió rendir como consecuencia de las actuaciones realizadas durante los disturbios de Gotemburgo en junio de 2011 en los que resultaron heridas 3 personas por disparos de la policía, o el informe "Adapting to Protest" que en igual sentido debió rendir el Jefe de la Policía ante su Majestad en el Reino Unido por la muerte de un ciudadano causada por arma de fuego de la policía durante los disturbios de la cumbre del G-20 en abril de 2009 o el informe del Director general del Servicio de Policía de Toronto como consecuencia de las actuaciones realizadas durante los actos de violencia surgidos en la cumbre del G-20 en junio de 2010 en Toronto.

Finalmente, se insta a los cuerpos de policía a incluir formación especializada no solo en el uso de la fuerza sino además en el desarrollo de aptitudes de comunicación y medidas para la reducción de la tensión y módulos sobre el respeto a la diversidad y contra la discriminación. Se enfatiza además la necesidad de salvaguardar los derechos de los miembros de la fuerza pública durante las manifestaciones, asegurando su debida hidratación y alimentación durante jornadas de trabajo que pueden llegar a superar las 12 horas de trabajo continuo sin reposo cuando las manifestaciones públicas se tornan violentas.

#### VII. Análisis del Proyecto

La manifestación pública o popularmente denominada "protesta social" ha experimentado grandes oleadas con impacto mundial, en el siglo XX se recuerda el movimiento estudiantil francés de "mayo del 68"<sup>38</sup> que terminó incidiendo en las protestas contra la guerra de Vietnam en los Estados Unidos, el racismo y por el asesinato de Martin Luther King, así como en la denominada "primavera de Praga"<sup>39</sup>, movimiento que sentaría las bases del fin de la Unión Soviética y la caída del muro de Berlín cerca de 20 años después.

Recientemente entre el 2010-2012 se desarrolló un movimiento social denominado la "primavera árabe"<sup>40</sup> que involucró manifestaciones públicas y protestas masivas de la población en países como Túnez, Libia, Argelia, Yemen, Siria, Jordania, Sudán y Arabia Saudita entre otros.

El 2019 fue un año de especial envergadura en lo atinente a las manifestaciones públicas, de acuerdo con un artículo de la Agencia de Noticias Anadolu <sup>41</sup> sobre las protestas en el mundo en el 2019, algunos de los países que experimentaron el fenómeno, fueron:

<sup>38</sup> <https://www.france24.com/es/20180507-historia-mayo-68-francia-estudiantes>

<sup>39</sup> <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/primaverapraga.htm>

<sup>40</sup> [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131212\\_primavera\\_arabe\\_consecuencias\\_finde](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131212_primavera_arabe_consecuencias_finde)

<sup>41</sup> <https://www.aa.com.tr/es/mundo/el-2019-a%C3%B1o-de-las-protestas-en-el-mundo/1682091>

La República Checa donde se presentaron protestas por acusaciones de corrupción contra el Primer Ministro Andrej Babis y la ministra de Justicia Marie Benesova.

En Francia, el descontento por el aumento en el precio de la gasolina y la reforma al sistema general de pensiones, desencadenó el movimiento de protestas denominado "chalecos amarillos" que provocó 11 muertos, más de 4 mil heridos, cerca de 12 mil manifestantes arrestados y 3.163 procesadas penalmente.

En España, la manifestación pública fue promovida por independentistas de la Región de Cataluña que instaron a tomarse las calles como protesta frente a la sentencia de prisión de la Corte Suprema a nueve políticos catalanes que promovieron el referendo independentista en 2017.

África y medio oriente, vivieron las protestas en Argelia que generaron la renuncia de Butefflika, quien estuvo en el poder durante 20 años. En Egipto, la indignación por la corrupción en el manejo de recursos públicos generó una movilización masiva de manifestantes terminando con un más de 4.000 personas, incluidos 11 periodistas, arrestadas. El aumento en los precios de la gasolina desencadenó las protestas en Irán con un saldo de 140 manifestantes muertos en 22 ciudades y la detención de más de mil personas. En Irak se habla de más de 350 muertos y más de mil heridos como consecuencia de las protestas. En el Líbano, las manifestaciones comenzaron en octubre en respuesta al intento del gobierno de imponer impuestos a la comunicación y, en particular, a la red social WhatsApp, las protestas llevaron a la renuncia del primer ministro Saad al-Hariri<sup>42</sup>.

Las limitaciones de derechos impuestas por China en Hong Kong causaron fuertes protestas con un saldo estimado de cinco muertos y más de 5 mil detenidos. También se presentaron protestas y manifestaciones públicas en Indonesia, y en India iniciaron a producirse protestas en diciembre contra la Ley de Ciudadanía, que concede facilidades para la naturalización a algunos grupos religiosos de Pakistán, Afganistán y Bangladés con exclusión de los inmigrantes musulmanes en la misma situación.

En Rusia se produjeron protestas debido a la cancelación de la inscripción de candidatos independientes que deseaban participar en las elecciones de la Alcaldía de Moscú y se habla de más de 1.500 manifestantes arrestados.

Las protestas en Chile se desencadenaron por el aumento de la tarifa del metro y ocasionaron 26 muertos, 3461 heridos de los cuales se estima que 357 resultaron con afectación permanente de la vista como consecuencia de haber sufrido ataque con balas de goma usadas por la policía para controlar la ola de disturbios desencadenada con las protestas.

Por su parte, en Bolivia surgieron las protestas con motivo del presunto fraude en la reelección del Presidente Evo Morales generando su renuncia y asilo en México, estas protestas arrojaron un saldo de 31 muertos.

En el Ecuador se encendieron las protestas como consecuencia de la decisión del Presidente de poner fin a los subsidios a la gasolina y el resultado de estas fue la revocatoria de la decisión presidencial.

<sup>42</sup> <https://www.aa.com.tr/es/mundo/el-2019-a%C3%B1o-de-las-protestas-en-el-mundo/1682091>

Las protestas en Colombia comenzaron el 21 de noviembre de 2019 y entre las razones señaladas para ellas por los manifestantes se cuentan, el descontento de un sector de la población, el supuesto incumplimiento a los Acuerdos de Paz con la extinta guerrilla de las FARC y la falta de acción decisiva por parte del Estado frente al asesinato de líderes sociales, entre otras. Se estima que unas 300.000 personas participaron en las protestas en todo el país, con un reporte de cuatro muertos, diversas investigaciones por supuesto abuso de la fuerza policial y más de 100 heridos y detenidos, e innumerables pérdidas económicas y daños a la propiedad pública y privada. <sup>43</sup>

En el 2020 ni siquiera la pandemia covid19 y las medidas de salud pública adoptadas para prevenir los contagios masivos como el aislamiento preventivo obligatorio han logrado impedir que se realicen manifestaciones públicas en el mundo, en Colombia<sup>44</sup> se presentaron manifestaciones de migrantes venezolanos, trabajadores informales, desempleados, maestros y personal médico entre otros reclamando la garantía de sus derechos.

Las manifestaciones públicas o protestas sociales cuando han sido violentas han generado un amplio número de muertes, lesiones personales a manifestantes, personal de la fuerza pública e incluso entre los no manifestantes, han generado disrupciones en el transporte público, daños cuantiosos en la propiedad pública y privada<sup>45</sup>, perturbación de los derechos al trabajo y a la educación de muchas personas, también han afectado el derecho a la salud de otras, por las perturbaciones generadas por las marchas en inmediaciones de hospitales y centros de salud, para citar solo algunos efectos nocivos.

Este escenario social, económico y político, local y global impone al legislador la tarea de encontrar soluciones jurídicas que respondan a una necesidad imperiosa e innegable en Colombia, cual es la regulación del derecho a la manifestación pública que constituye una deuda del legislador con la sociedad colombiana, exigible desde la entrada en vigor de la Constitución de 1991 que en su artículo 37 señala: "Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho". (Negrita fuera de texto) que por el contrario y como se vio en el acápite de derecho comparado, sí ha sido desarrollado en muchos países europeos desde hace más de 60 años.

#### "Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley

<sup>43</sup> <https://www.dw.com/es/gobierno-informa-de-tres-muertos-por-protestas-en-colombia/a-51373184>

<sup>44</sup> <https://razonpublica.com/las-protestas-pesar-la-cuarentena/>

<sup>45</sup> <https://www.portafolio.co/economia/crece-inquietud-por-impacto-economico-de-las-protestas-537352>

y ser necesarias para:

- A. Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los otros
- B. La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

#### Artículo 20

1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley.

2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

#### Artículo 21

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

#### Artículo 22

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías." (Negrita fuera de texto)

Adicionalmente, La CIDH señala<sup>46</sup> (...) 31. Respecto al alcance de estos derechos, si bien la libertad de reunión pacífica, de expresión, de asociación y de participación no son absolutos, las restricciones a estos derechos deben sujetarse a una serie de requisitos. 36 Para que las restricciones a estos derechos sean legítimas deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública 37, en los términos de los artículos 13, 15 y 16 de la Convención Americana, y de los artículos IV, XXI y XXII de la Declaración 38. (Negrita fuera de texto).

<sup>46</sup> Protesta y Derechos Humanos, Estándares Sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Edison Lanza Relator Especial para la Libertad de Expresión 2019. ISBN 978-0-8270-6939-8

<p><b>Contenido del Proyecto y análisis</b></p> <p>Con base en todo lo anteriormente esbozado a lo largo de esta ponencia, se aboca el análisis del presente Proyecto de Ley No. 060 de 2020 Senado "Por medio de la cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".</p> <p>El Proyecto cuenta con 18 artículos incluido el de vigencia distribuidos a lo largo de cuatro capítulos.</p> <p><b>El Capítulo I contiene el objeto, principios y derechos.</b> El objeto del proyecto es regular, garantizar y proteger el derecho a la manifestación, movilización y reunión social y pacífica; determinar su alcance y, definir las responsabilidades y obligaciones de las partes intervinientes y de las autoridades.</p> <p>Se considera que el objeto responde no solo a una necesidad de la población sino a una facultad establecida en la Constitución y responde a los fines de otras normas internacionales de carácter equivalente como la Convención Americana de Derechos Humanos.</p> <p><b>Dentro de los principios del derecho a la manifestación social y reunión contenidos en el Proyecto de Ley, se cuentan los siguientes:</b></p> <p><b>Universalidad:</b> El derecho a la manifestación social y reunión es un derecho de todos los habitantes del territorio colombiano.</p> <p><b>Legalidad:</b> El ejercicio legítimo del derecho exige su realización pacífica y sin daños.</p> <p><b>Necesidad:</b> El uso de la fuerza por parte del Estado durante el ejercicio del derecho se limitará a la estrictamente necesaria para garantizar el orden público y la seguridad.</p> <p><b>Proporcionalidad:</b> Las actuaciones del Estado deberán ser proporcionales a la actuación de los manifestantes, por tanto, en reuniones pacíficas con objeto lícito está proscrito el uso de la fuerza por parte de los miembros de la fuerza pública.</p> <p><b>Dignidad humana:</b> No podrá hacerse uso de este derecho para vulnerar los derechos de otras personas.</p> <p><b>Prevalencia del interés general:</b> Deberá realizarse siempre un juicio de valor por parte de las autoridades frente a la respuesta ante las manifestaciones sociales sopesando derechos de grupos de manifestantes y de no manifestantes.</p> <p><b>Seguridad:</b> Es deber del Estado garantizar la seguridad de los manifestantes.</p> <p><b>Reunión pacífica:</b> Es el eje estructural en el ejercicio del derecho, si los manifestantes lo ejercen pacíficamente y sin armas, se impone al Estado la obligación de reducir al mínimo necesario el uso de la fuerza para controlar los desórdenes que puedan surgir durante las manifestaciones.</p> <p><b>Bilateralidad:</b> La manifestación social es un proceso de comunicación que involucra a los manifestantes como emisores de un mensaje y a las autoridades como garantes de la seguridad y a su vez receptoras del mensaje, en la medida en la que todas las partes cumplen sus obligaciones y respetan los derechos de la otra, pueden lograrse resultados</p>	<p>positivos para la sociedad a través de este "diálogo público" que mientras más pacífico y respetuoso sea por parte de todos los involucrados más exitoso puede ser para la sociedad en su conjunto.</p> <p>El artículo 3 del proyecto por su parte reconoce como componentes fundamentales del derecho a la manifestación social, la libertad de expresión y la libertad de reunión. Se encuentra en consonancia con la legislación universal e interamericana sobre la materia que reconoce la interdependencia de estos derechos.</p> <p><b>Los derechos de los manifestantes se encuentran en el artículo 5 del proyecto,</b> ellos son: la participación libre es decir sin exigencia de preaviso o autorización previa por parte de los organizadores o promotores de la manifestación; la autorización para manifestarse a través del uso de expresiones artísticas y culturales; que se respete y garantice su derecho; que no se interrumpan, bloqueen o dispersen por las autoridades las manifestaciones pacíficas salvo por la existencia de situaciones que pongan en peligro los derechos de los manifestantes o de los demás, la seguridad y el orden público; derecho a no ser detenidos sin justa causa durante una manifestación; a conocer sus derechos en caso de detención y a recibir asistencia técnica inmediata en caso de detención durante bloqueos o dispersiones de manifestaciones públicas violentas para que se garanticen sus derechos al debido proceso y la legítima defensa.</p> <p><b>En el Capítulo II del Proyecto se encuentran las garantías, obligaciones y prohibiciones de los participantes</b></p> <p>Cabe destacar que el artículo 7 establece la obligación de Estado de garantizar el desarrollo pacífico y sin violencia de las manifestaciones públicas. <b>Para este efecto se habla de dos periodos y por ende de unas obligaciones antes de la manifestación y otras durante la manifestación.</b></p> <p><b>Antes de la manifestación,</b> por parte de la fuerza pública deberá identificarse el personal que servirá durante el evento, su identificación, la orden escrita del superior jerárquico que autoriza la actuación, la verificación previa por parte de la Defensoría y la Procuraduría sobre el equipo y armamento dispuesto para garantizar el orden.</p> <p><b>Durante la manifestación,</b> el proyecto de ley prevé en cabeza del Estado, la obligación de garantizar el ejercicio del derecho, adoptar las medidas adecuadas, proporcionales y necesarias para proteger la infraestructura vital relacionada con la provisión de bienes y servicios para la población.</p> <p>Se observa una disposición muy importante del proyecto y es la prohibición del uso de armas de fuego por parte de la fuerza pública para garantizar o restablecer el orden durante las manifestaciones públicas. Como se vio en el acápite de este ponencia dedicado a las normas internacionales que regulan el uso de armas de fuego y la actuación de los cuerpos de policía durante las manifestaciones públicas, estas normas internacionales no proscriben el uso de las armas de fuego para controlar el orden público durante manifestaciones o protestas violentas, pero el que la norma colombiana establezca esta prohibición se considera un elemento valioso que demuestra a los participantes la importancia que el Estado otorga a su vida e integridad y la necesidad de cumplir la obligación a su cargo, de manifestar en forma pacífica y sin el uso de armas, de esta forma se crean las condiciones propicias para que el proceso comunicativo operado a través de la manifestación, sea exitoso y genere la mínima cantidad posible de daños a las personas y los bienes.</p>
<p>Con el fin de garantizar la atención médica y la prevención de incendios durante las manifestaciones, se establece la obligación de contar con una (1) ambulancia por cada trescientos (300) miembros de la fuerza pública que deban intervenir para recuperar el orden público y un (1) equipo de bomberos contra incendio por cada quinientos (500) miembros de la fuerza pública que deban intervenir para recuperar el orden público.</p> <p>Se prohíbe la participación de personas encapuchadas.</p> <p>Dentro de las obligaciones por parte de los manifestantes y organizadores de las manifestaciones, el proyecto de ley señala que deben desarrollar la manifestación social y pacífica sin incurrir en actos de violencia o de vandalismo frente al patrimonio público, la fuerza pública, terceros y/o su patrimonio, promover la pedagogía de las marchas pacíficas, velar porque no se dañen los bienes públicos ni privados durante las manifestaciones, no promover el vandalismo ni los daños a la infraestructura de la Nación.</p> <p><b>En su artículo 9, el proyecto de ley consagra una serie de prohibiciones para los manifestantes y organizadores de las manifestaciones,</b> dentro de las que se cuentan no convocar a marchas que promuevan la guerra, la apología al odio, la violencia y el delito; la pornografía infantil y la instigación pública y directa a cometer delitos, convocar a las marchas usando capuchas, portar armas o elementos que puedan ser usados para hacer daños a las personas o los bienes.</p> <p>Se consagra también la prohibición de realizar movilizaciones o manifestaciones a menos de 500 metros a hospitales, centros de salud, puertos marítimos y fluviales, aeropuertos, terminales de transporte público y bienes considerados patrimonio cultural.</p> <p>Sobre esta restricción, se encuentra ajustada esta prohibición a los fines esenciales del Estado y a la necesidad de proteger el derecho a la vida y la salud de las personas que requieran ingresar a un establecimiento de salud o se encuentren internadas allí, igualmente se debe evitar que las marchas frente a estos lugares impidan o dificulten el acceso del personal médico bajo cuya responsabilidad recae la vida de los pacientes. En el recorrido realizado a través del derecho comparado se encontró que diversos países prohíben la celebración de manifestaciones públicas en inmediaciones de sedes de Parlamentos, Altas Cortes o de oleoductos y gasoductos, en este último caso por el peligro que ello puede implicar para toda la población en caso de violencia. Así mismo, se considera que garantizar la protección de la infraestructura portuaria, de transporte y los bienes considerados patrimonio cultural de la nación mediante la prohibición de manifestaciones públicas que en caso de tornarse violentas podrían generar daños cuantiosos y a veces irreversibles como en el caso de los bienes patrimonio cultural, son restricciones razonables y que redundan en beneficio de toda la población.</p> <p>El proyecto también prohíbe los actos vandálicos como grafitis sobre las propiedades, la destrucción y obstrucciones de bienes tanto públicos como privados. Lo anterior, considera se encuentra justificado, dado que los manifestantes ya cuentan con el derecho de expresarse durante las manifestaciones a través de frases, canticos, arengas, cacerolazos, pancartas, volantes y otros, así como a través de expresiones artísticas o culturales sin mayores restricciones. La naturaleza pacífica de la manifestación como derecho proscribió todo acto sobre la propiedad que se realice sin autorización de sus titulares o curadores. Se evita así un daño a los bienes públicos y privados y el gasto necesario en que se debe incurrir para su reparación.</p>	<p>Se prohíbe igualmente el bloqueo de vías públicas por más de 10 horas. Lo anterior habida consideración de que la CIDH ha manifestado que el derecho a la manifestación pública, a la libertad de reunión y expresión son de una envergadura mayor que el derecho a la movilización, sin embargo, se considera que los derechos de los no manifestantes al trabajo, la educación, la salud, requieren muchas veces del transporte y por ende la movilización y no se encuentra razonable facilitar de un lado una manifestación pública pero impedir o dificultar el derecho al trabajo, a la educación, a la salud o al descanso de los no manifestantes permitiendo el bloqueo de vías por tiempo indefinido.</p> <p>El artículo 10 del proyecto recoge el principio constitucional de la libertad de prensa para cubrir las manifestaciones y su no censura. Con la salvedad de que constituye un riesgo personal el realizar estas actividades durante las manifestaciones.</p> <p><b>El Capítulo III del Proyecto establece un Fondo para la indemnización administrativa de algunos daños causados durante las manifestaciones públicas.</b></p> <p>El fondo tiene por objeto garantizar la indemnización expedita de los daños físicos sufridos por las personas y los daños patrimoniales con ciertas limitaciones de cuantía y que sean ocasionados durante las manifestaciones públicas. En este capítulo se establecen una serie de condiciones, montos y procedimiento administrativo para la indemnización de ciertos daños causados durante las manifestaciones públicas.</p> <p><b>Finalmente, el Capítulo IV del Proyecto, contempla una serie de medidas correctivas y anticipatorias frente a los responsables de actos vandálicos durante las manifestaciones,</b> que incluye multas desde 5 hasta 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes cuyo destino es el Fondo para la Democracia o FONDEMOCRACIA y medidas de naturaleza pedagógicas como el servicio social en beneficio de la comunidad y el ofrecimiento de disculpas públicas por actos violentos durante las manifestaciones. Se incluye también la participación en campañas educativas para entender la naturaleza pacífica del derecho a manifestar, medidas que deberán ser objeto de reglamentación posterior a la expedición de la ley.</p> <p>Como pudo verse en la sección de derecho comparado sobre la reparación de daño emergente causado a las personas y la propiedad durante las protestas, resulta necesario para las víctimas garantizar una pronta reparación cuando se trata de daños menores, lo cual evita someterlas a un proceso ordinario que puede tardar años, diversos países como el Reino Unido contemplan esta alternativa jurídica desde 1886.</p> <p>De otro lado, frente a las sanciones que prevé el proyecto frente a los manifestantes que incumplan las obligaciones y prohibiciones, se destaca que el proyecto no persigue criminalizar la protesta, ni establecer tipos delictivos nuevos, ni agravamiento de las penas de los ya existentes. Si bien se proscriben una serie de conductas durante las manifestaciones públicas, no es menos cierto que no se establecen sanciones de naturaleza penal contra quienes incumplan las obligaciones y prohibiciones durante las manifestaciones, pero si diversas sanciones que resarzan los daños causados a la sociedad con las manifestaciones violentas.</p> <p>Resulta útil dentro del presente análisis del Proyecto de Ley, traer a colación un pronunciamiento de la Corte Constitucional en Sentencia T-366/ frente al derecho de reunión pública y manifestación que señala:</p>

(...) "3. Derecho a la manifestación social pública y pacífica. En Colombia el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente está expresamente reconocido en la Constitución Política y en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad. El artículo 37 de la Constitución consagra este derecho, en los siguientes términos: "Toda parte del pueblo, puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho."

Esta norma incorpora el derecho de manifestación, garantizando en ambos casos su ejercicio público y pacífico, y estatuye que sólo la ley podrá señalar expresamente los eventos en los cuales puede limitarse el ejercicio de este derecho.[18] El derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, ha sido reconocido por esta Corporación como una de las varias manifestaciones que tiene la libertad de expresión[19] (artículo 20, CP). Dentro de un régimen jurídico pluralista que privilegia la participación democrática y que además garantiza el ejercicio de otros derechos de rango constitucional como la libertad de locomoción (art. 24, CP) y los derechos de asociación (artículo 38, CP) y participación en los asuntos públicos (artículos 2 y 40, CP), la protesta social tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades de ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades.[20]

La Constitución Política garantiza el derecho a reunirse y manifestarse públicamente tanto en una dimensión estática (reunión) como dinámica (movilización), de forma individual como colectiva, y sin discriminación alguna, pues así se deriva de la expresión "toda parte del pueblo". Todo ello, sin otra condición distinta, a que sea pacífico, o sea, sin violencia, armas ni alteraciones graves del orden público. Esto significa que sólo la protesta pacífica goza de protección constitucional. Así, aun reconociendo la tensión que surge entre el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica y el mantenimiento del orden público, no puede el legislador desbordar los principios de razonabilidad y proporcionalidad al hacer uso del margen de configuración o establecer restricciones cuya vaguedad conduzca a impedir tal derecho." (negrita fuera de texto)

Considero igualmente importante traer a colación durante este análisis, algunos apartes del informe "Protesta y Derechos Humanos, Estándares sobre los derechos involucrados en la Protesta Social y Las Obligaciones que deben guiar la respuesta estatal"<sup>47</sup> de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH 2019, que establece en lo referente al derecho a la protesta, definiciones y modalidades, lo siguiente:

(...) "1. La protesta<sup>2</sup> es una forma de acción individual o colectiva dirigida a expresar ideas, visiones o valores de diseño, oposición, denuncia o reivindicación. Como ejemplos pueden mencionarse la expresión de opiniones, visiones o perspectivas políticas, sociales o culturales; la vocalización de apoyo o crítica

<sup>47</sup> <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

restricciones a estos derechos deben sujetarse a una serie de requisitos.<sup>36</sup> Para que las restricciones a estos derechos sean legítimas deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública<sup>37</sup>, en los términos de los artículos 13, 15 y 16 de la Convención Americana, y de los artículos IV, XXI y XXII de la Declaración<sup>38</sup>.

32. Antes de ingresar al estudio de estos requisitos en los derechos en juego, la Comisión quiere subrayar que el derecho a la protesta debe ser considerada la regla general, y las limitaciones a este derecho deben ser la excepción.<sup>39</sup> La protección de los derechos y libertades de otros no deben ser empleados como una mera excusa para restringir las protestas pacíficas.<sup>40</sup> A su vez, al aplicarse, los Estados deben tener presente que estos derechos se ejercen de modo interdependiente durante una manifestación o protesta, en palabras de la Corte Interamericana: "La posibilidad de manifestarse pública y pacíficamente es una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión, por medio de la cual se puede reclamar la protección de otros derechos".<sup>41</sup>

33. Un análisis integral de los estándares relativos a las restricciones de los principales derechos involucrados – la libertad de expresión, el derecho de reunión y la libertad de asociación – permite identificar elementos comunes en la aplicación del "test" de tres partes para evaluar las restricciones a las manifestaciones y protestas. En primer lugar, toda limitación debe estar prevista en ley. En segundo lugar, debe buscar garantizar los objetivos legítimos expresamente previstos en la Convención Americana. En tercer lugar, las restricciones deben ser necesarias en una sociedad democrática, criterio del que se derivan también los estándares sobre proporcionalidad. La autoridad que imponga las limitaciones a una manifestación pública deberá demostrar que estas condiciones se han cumplido y todas ellas deben ser respetadas simultáneamente para que las limitaciones impuestas a la protesta social sean legítimas de acuerdo a la Convención Americana." (...) (negrita fuera de texto)

36 CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002, Capítulo IV, "Libertad de Expresión y Pobreza", párr. 31; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, "Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión", párr. 2; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párr. 15; Consejo de Derechos Humanos, Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 5.

37 CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002, Capítulo IV, "Libertad de Expresión y Pobreza", párr. 31; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, "Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión", párr. 2; CIDH, Informe sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos en las Américas, 7 de marzo de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev. 1, párr. 55; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párr. 15; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39, párr. 47; Consejo de Derechos Humanos, Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 5.

38 CIDH, Segundo informe sobre la situación de los defensores y los defensores de derechos humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, párr. 107; CIDH, Informe Anual 2007, Capítulo IV, párr. 260-261.

39 Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39, párr. 47.

40 Consejo de Derechos Humanos, Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de

relativas a un grupo, partido o al propio gobierno; la reacción a una política o la denuncia de un problema público; la afirmación de la identidad o visibilización de la situación de discriminación y marginalización de un grupo.

2. Existe una fuerte interconexión entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho de reunión y el llamado derecho a la protesta. Las reuniones, definidas como toda congregación intencional y temporal de un grupo de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto,<sup>3</sup> "desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, pues facilitan la celebración de eventos y, lo que es más importante, ejercen influencia en la política pública de los Estados"<sup>4</sup>. A su vez, la expresión de opiniones individuales y colectivas constituye uno de los objetivos de toda protesta.

3. El derecho a la protesta también se encuentra fuertemente asociado a las actividades de defensa de los derechos humanos, incluyendo demandas de reconocimiento, protección o ejercicio de un derecho. En muchas ocasiones y en diferentes países de la región, se recurre a las protestas para reaccionar ante hechos puntuales de violencia, desalojos, cuestiones laborales u otros eventos que hayan afectado derechos. Las protestas han constituido una vía por la cual se logrará tanto la elevación del piso de garantía de derechos fundamentales a nivel nacional, como la incorporación de una amplia cantidad de derechos en el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos.

4. La protesta también está estrechamente vinculada a la promoción y defensa de la democracia. En particular, la Corte Interamericana ha reconocido que en situaciones de ruptura de orden institucional democrático, la protesta debe ser entendida "no solo en el marco del ejercicio de un derecho sino al cumplimiento del deber de defender la democracia"<sup>6</sup> (...)

2 Sin perjuicio de las discusiones de fondo sobre los términos utilizados en este acápite, a los efectos del presente informe se utilizarán las nociones "protesta social" y "manifestaciones públicas" de manera indistinta.

3 A/HRC/20/27, párr. 51

4 A/HRC/20/27, párr. 51

5 Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, 23 de mayo de 2011, A/HRC/17/28, párr. 31. Asimismo, ha sido considerado que "desempeñan un papel decisivo en la protección y la promoción de una amplia gama de derechos humanos". Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 6.

6 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Lone y Otros Vs. Honduras. Sentencia de 5 de octubre de 2015

(...)12. La CIDH también reconoce en este informe que, cualquiera sea la modalidad de la protesta, los instrumentos interamericanos establecen que el derecho de reunión debe ejercerse de manera pacífica y sin armas. En el mismo sentido, la Comisión reconoce que los Estados tienen el deber de adoptar las medidas necesarias para evitar actos de violencia, garantizar la seguridad de las personas y el orden público. Sin embargo, al hacer uso de la fuerza en estos contextos los Estados deben adoptar medidas proporcionales al logro de estos objetivos y no obstaculizar de manera arbitraria el ejercicio de los derechos en juego en las protestas. (...)

Frente a las restricciones legítimas a los derechos involucrados en manifestaciones y protestas, el informe señala:

(...)31. Respecto al alcance de estos derechos, si bien la libertad de reunión pacífica, de expresión, de asociación y de participación no son absolutos, las

los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 12.

41 Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de octubre de 2015. Serie C Nº 302, párr. 167

36. Las limitaciones a las protestas sociales deben estar orientadas al logro de los objetivos legítimos autorizados por la Convención Americana. El artículo 15 de la Convención Americana sobre el derecho de reunión pacífica establece que puede estar sujeto a las restricciones impuestas "en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos o libertades de los demás". Los mismos condicionantes sustantivos determina el artículo 16.2 para que sea legítima una restricción a la libertad de asociación. El artículo 13.2, a su vez, determina que las restricciones, adoptadas para el ejercicio de la libertad de expresión son legítimas únicamente si buscan asegurar (i) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; o (ii) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Las limitaciones impuestas deben perseguir el logro de alguno de los objetivos imperiosos establecidos taxativamente en la Convención Americana y ser necesarias para lograr intereses públicos imperativos que, por su importancia en casos concretos, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce de este derecho.<sup>51</sup> La CIDH ha sostenido que los Estados no son libres para interpretar de cualquier forma el contenido de estos objetivos para efectos de justificar una limitación en casos concretos.<sup>52</sup> (negrita fuera de texto)

37. Excepciones como "Seguridad del Estado", "seguridad pública", "orden público" y "protección de los derechos de los demás" deben ser definidas e interpretadas de conformidad con el marco jurídico interamericano. La Corte Interamericana ha definido el "orden público" como "las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios"<sup>53</sup>. La noción de "orden público" no puede ser invocada para suprimir un derecho garantizado por la Convención Americana, para desnaturalizarlo o para privarlo de contenido real.<sup>54</sup> (...)

49 CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 70

50 CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 71.

51 CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 74

52 CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 75

53 Corte I.D.H., La Colegación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A Nº 5, párr. 64.

54 CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párrs. 80/82.

Este informe señala cuatro estándares interamericanos vinculados a la obligación de respetar el derecho a participar en manifestaciones y protestas, así:

**1. Derecho a participar sin autorización**

Sobre este principio, se observa que el Proyecto de Ley no prevé la obligatoriedad de la notificación previa a las autoridades, ni la necesidad de obtención de una autorización administrativa para este fin. Se Reconoce, no obstante, lo anterior, la utilidad de la notificación de fecha, hora y lugar de la manifestación pública por parte de los organizadores, con el fin de que las autoridades puedan planificar la disposición de agentes y bienes necesarios para garantizar los derechos de los manifestantes y demás habitantes durante las manifestaciones públicas:

**2. Derecho a elegir el contenido y mensajes de la protesta.** Sobre este principio, el informe destaca:  
 (...) 67. El artículo 13.5 de la Convención Americana dispone expresamente que, "tejerá prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional"  
 69. En el mismo sentido, consideró el Relator Especial de Naciones Unidas que "solo se deben considerar ilegales la propaganda en favor de la guerra o la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), o los actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades" (...)

Las prohibiciones consagradas en el Proyecto de Ley se encuentran en sintonía con este estándar.

**3. Derecho a escoger el tiempo y lugar, las restricciones deben ser excepcionales y en consonancia con los fines de la Convención Americana**  
 El Proyecto de Ley no establece restricciones en torno al tiempo en el cual pueden desarrollarse las manifestaciones, pero si prevé una serie de restricciones en lo referente al lugar, se prohíbe el desarrollo de movilizaciones o manifestaciones pacíficas en una distancia menor de 500 metros a hospitales, centros de salud, puertos marítimos y fluviales, aeropuertos, terminales de transporte público y bienes considerados patrimonio cultural. Se considera que los fines de esta restricción se asientan en la necesidad de garantizar los fines esenciales del Estado y garantizar el derecho a la salud de aquellas personas que se encuentran internadas en las clínicas u hospitales y de proteger la infraestructura vital de la nación, así como su patrimonio cultural, fines todos acordes con la Declaración Americana de Derechos Humanos.

**4. Derecho de escoger el modo de protesta.** Cabe destacar sobre el modo de protestar, que el informe señala:

**5.**  
 (...) 88. Es muy común la utilización de bandanas, máscaras, capuchas, gorras, mochilas y otros tipos de vestimenta y accesorios en las manifestaciones públicas. Estos elementos no pueden considerarse señales suficientes de amenaza de uso de la violencia, ni ser usados como causales de dispersión, detención o represión de manifestantes. La CIDH ha destacado que, en democracia, los Estados deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas o manifestaciones públicas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público. Esto implica un enfoque centrado en el fortalecimiento de la participación política y la construcción de mayores niveles de participación ciudadana." (...)

Este particular merece atención, toda vez que el proyecto de ley prohíbe la presencia de encapuchados o de personas que empleen cualquier mecanismo que impida su identificación en el desarrollo de la manifestación o en los comunicados que sirvan como medio de invitación a participar en movilizaciones violentas. Sobre este particular se encuentra que, aunque el informe del Relator recomienda evitar la estigmatización del uso de las "capuchas" como sinónimo de delincuencia o protesta violenta, se comprende y defiende el espíritu del proyecto en el sentido de prohibir su uso, para evitar que las capuchas sean utilizadas con el fin de facilitar la comisión de delitos o para instigar a otros

a realizarlos evitando la identificación y judicialización de los autores por parte de las autoridades.

Comparto con los autores del proyecto, la preocupación de que el uso de capuchas o disfraces durante las manifestaciones sirvan para incentivar a la violencia, a la comisión de actos delictivos y a impedir la identificación y judicialización de los responsables. En una manifestación pacífica no debe haber lugar para la comisión de delitos y por tanto no puede haber lugar para el ocultamiento de la identidad en el ejercicio de un derecho legítimo, en las manifestaciones pacíficas tampoco habrá necesidad por parte de las fuerzas del orden de usar gases lacrimógenos para dispersar a los manifestantes, razones todas por las cuales se encuentra, que la prohibición contenida en el proyecto tiene un carácter preventivo frente a la comisión de delitos y por tanto se encuentra justificada.

En virtud de todo lo anterior y de las disposiciones conocidas en el acápite de derecho comparado de esta ponencia sobre la regulación en diversos países del derecho de reunión pública, libre expresión y/o manifestación pública, el texto del Proyecto de Ley número 060 de 2020 Senado constituye una respuesta necesaria para Colombia dentro del escenario social, económico y político, tanto nacional como global actual, se considera oportuno y se encuentran razonables y proporcionales las obligaciones y prohibiciones impuestas, se considera ajustado a la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia que forman parte de su bloque de constitucionalidad, así mismo encuentran sus disposiciones en consonancia con las observaciones del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, doctor Edison Lanza en su informe del 2019 cuyos extractos han sido citados a lo largo de la ponencia.

Finalmente, cabe señalar para la fecha de presentación de esta ponencia, el fallo de revisión de tutela proferido por la Corte Suprema de Justicia STC7641-2020, Radicación No. 11001-22-03-000-2019-02527-02 de 22 de septiembre de 2020, mediante el cual se resalta la necesidad de adoptar por parte del Congreso una Ley Estatutaria que regule el derecho a la manifestación y reunión pacífica así:

(...)

"5.9. Para la Sala, lo advertido en el caso concreto, revela serios problemas en cuanto a:

(i) **La falta de una Ley Estatutaria que desarrolle los alcances y limitaciones de la fuerza pública, su direccionamiento centralizado o descentralizado, su naturaleza y el juzgamiento de sus conductas, cuando se ejerce el derecho fundamental a la protesta pacífica.** (Negrita fuera de texto)

(...)

"Por tal motivo, se ordenará, a los aquí encausados, abstenerse de incurrir en conductas como las que dieron lugar a esta acción.

De igual modo, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes la notificación de la presente decisión, las autoridades demandadas deberán insertar y facilitar la descarga del contenido completo y legible de este pronunciamiento, en la parte principal de sus respectivas páginas web y redes sociales, en un lugar visible y fácilmente identificable, **hasta tanto el Congreso de la República emita una Ley Estatutaria que regule los alcances y limitaciones del derecho a la protesta pacífica.**" (Negrita fuera de texto)

(...)

**VIII. Proposición**

Por las anteriores consideraciones de conveniencia, necesidad y legalidad, presento ponencia positiva y propongo a los Honorables Senadores Integrantes de la Comisión Primera del Senado de la República dar Primer Debate al Proyecto de Ley No. 060 de 2020 Senado, "Por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones", tal como ha sido publicado en el texto original.

De los Honorables Senadores,

  
**JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ**  
 Senador Ponente

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 13 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se establecen medidas para la reactivación de la economía familiar y se dictan otras disposiciones - retiro parcial de cesantías.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congreso

JOSE RITTER LÓPEZ PEÑA

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 No. 8 – 68

Ciudad



Radicado: 2-2020-049064

Bogotá D.C., 28 de septiembre de 2020 21:16

Radicado entrada  
No. Expediente 43361/2020/OFI

**Asunto:** Consideraciones al informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 13 de 2020 Senado "Por medio de la cual se establecen medidas para la reactivación de la economía familiar y se dictan otras disposiciones - retiro parcial de cesantías".

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1°, tiene por objeto "establecer medidas para la reactivación de la economía y finanza familiar, a partir de la habilitación legal para el retiro parcial de cesantías y aportes voluntarios a fondos de pensión".

Para dar cumplimiento al objeto propuesto, se plantean unas estrategias que serán analizadas, desde el punto de vista constitucional y fiscal, en los siguientes términos:

### 1. Frente a la autorización para retirar las cesantías

El artículo 2 de la iniciativa legislativa, que modifica el artículo 102 de la Ley 50 de 1990<sup>1</sup>, establece lo siguiente:

"Artículo 102. El trabajador afiliado a un Fondo de Cesantía sólo podrá retirar las sumas abonadas en su cuenta en los siguientes casos:  
(...)

4. Para inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas; financiación de negocios familiares, ya sea del trabajador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años. (...) (subrayado fuera del texto)

<sup>1</sup> Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

El artículo 3 de la propuesta, que modifica el artículo 3 de la Ley 1071 de 2006<sup>2</sup>, dispone:

Artículo 3. Retiro parcial de cesantías. Todos los funcionarios a los que hace referencia el artículo 2° de la presente norma podrán solicitar el retiro de sus cesantías parciales en los siguientes casos:  
(...)

3. Para inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas; financiación de negocios familiares, ya sea del empleado, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años. (...) (subrayado fuera del texto).

Y el artículo 4 de la propuesta, el cual dispone:

"Artículo 4°. Reglamentación. En el término de 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley, el Ministerio de Trabajo reglamentará el procedimiento y requisitos que deberán acreditarse ante el correspondiente Fondo Administrador para acceder al retiro parcial de las cesantías con ocasión al desarrollo de proyectos de emprendimiento familiar e inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas.  
En todo caso, tratándose de emprendimiento familiar, como requisitos mínimos, deberá tener en cuenta los siguientes:  
1. El retiro parcial de cesantías procederá cuando no supere el 50% del ahorro total. (...) (subrayado fuera del texto).

Al respecto, cabe señalar que las cesantías son un auxilio y una prestación social que están obligados a pagar todos los empleadores. Corresponde a una cantidad de dinero que equivale a un mes de salario por cada año de servicios prestados o proporcionalmente por fracción del año. Esta prestación social tiene un carácter indemnizatorio, pretendiendo cubrir o prever las necesidades económicas que se originan para el trabajador con posterioridad al retiro, constituyéndose en un ahorro obligado destinado a cubrir el riesgo de desempleo.

A la postre se replanteó el carácter indemnizatorio de las cesantías y se estableció que a este auxilio eran merecedores no solo los trabajadores a los que se les terminaba su contrato de trabajo sin justa causa, sino también que debía ser reconocido independientemente de la causa que hubiera originado el retiro.

Además, el legislador permitió al trabajador, a través de pagos parciales de cesantías, tener acceso a estos recursos de manera anticipada a la terminación del contrato de trabajo, con el fin de que pudiera, dentro de la relación laboral, la compra de vivienda, permitiendo el ahorro vía adquisición de inmuebles y la incorporación de estos a su patrimonio<sup>3</sup>.

También se constituyó como causal para pago anticipado el retiro para la financiación de la matrícula en entidades de educación superior reconocidas por el Estado, según el numeral 3 del artículo 102 de la Ley 50 de 1990<sup>4</sup>. Sumado a lo anterior, se adicionó el retiro para la financiación de matrícula en instituciones y programas técnicos certificados de

<sup>2</sup> Por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan límites para su cancelación.

<sup>3</sup> ARTÍCULO 102. El trabajador afiliado a un Fondo de Cesantía sólo podrá retirar las sumas abonadas en su cuenta en los siguientes casos:

1. Cuando termine el contrato de trabajo. En este evento la Sociedad Administradora entregará al trabajador las sumas a su favor dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación de la solicitud.

2. En los eventos en que la legislación vigente autoriza la liquidación y pago de cesantía durante la vigencia del contrato de trabajo. El valor de la liquidación respectiva se descontará del saldo del trabajador desde la fecha de la entrega efectiva.

3. Para financiar los pagos por concepto de matrículas del trabajador, su cónyuge, compañera o compañero permanente y sus hijos, en entidades de educación superior reconocidas por el Estado. En tal caso el Fondo girará directamente a la entidad educativa y descontará el anticipo del saldo del trabajador, desde la fecha de la entrega efectiva.

4. Para financiar los pagos por concepto de matrículas del trabajador, su cónyuge, compañera o compañero permanente y sus hijos, en entidades de educación superior reconocidas por el Estado. En tal caso el Fondo girará directamente a la entidad educativa y descontará el anticipo del saldo del trabajador, desde la fecha de la entrega efectiva.

aptitud ocupacional, que impartan educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano contenidos en el artículo 4 de la Ley 1064 de 2006<sup>5</sup>.

Así mismo, con la expedición de la Ley 1809 de 2016<sup>6</sup>, se ampliaron las posibilidades de retiro de cesantías para educación, permitiendo al afiliado a un fondo de cesantías retirar las sumas abonadas por este concepto para destinarlas al pago de educación superior de sus hijos o dependientes a través de las figuras de ahorro programado o seguro educativo.

De lo expuesto se concluye que las cesantías son una salvaguarda que se proporciona a los individuos para garantizar la seguridad del ingreso en caso de desempleo, o como respaldo económico para el acceso a vivienda o educación, estos últimos indispensables para el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores. Su carácter obligatorio confiere especial protección a la utilización de los recursos.

En el año 2016, la OCDE publicó un estudio sobre el Mercado Laboral y las Políticas sociales para Colombia, en el cual concluye que "la opción de las cuentas individuales de ahorro de cesantías es probablemente la forma más apropiada de proporcionar compensación de ingresos en el caso de pérdida de empleo"<sup>7</sup>, adicionalmente, recomiendan que la utilización de esos recursos fuera más limitada de lo que permite la regulación vigente.

Ahora bien, con el propósito de aliviar los efectos adversos que ha generado en la economía de los trabajadores formales y sus familias por las medidas de mitigación de la propagación de la pandemia covid-19, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Trabajo, expidió el Decreto 488 de 2020<sup>8</sup>, el cual permite que los afiliados a los fondos privados de pensiones y cesantías accedan a retirar parcialmente sus cesantías, cuando tengan una afectación temporal en sus ingresos, sin que haya cesado la relación laboral con su empleador.

Conforme el artículo 3 del Decreto 488 de 2020, la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) emitió instrucciones para que los afiliados a los fondos privados puedan hacer retiros parciales de sus cesantías durante el tiempo que permanezcan los hechos que dieron lugar a la emergencia sanitaria que vive el país, sin que se requiera adelantar el trámite de manera presencial. La SFC emitió instrucciones sobre el particular a través de la Circular Externa 013 de marzo de 2020.

La Corte Constitucional a través de la sentencia T – 171 de 2020 efectuó la revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 488 de 2020, determinando la exequibilidad del artículo 3 del decreto 488 de 2020<sup>9</sup>.

En este sentido, el retiro de cesantías para otras finalidades distintas a las contenidas actualmente en la Ley, desnaturalizan su uso, en la medida que no redundan en una real protección para el trabajador, los recursos de las

<sup>5</sup> Los empleados y trabajadores del sector público o privado podrán solicitar el retiro parcial de sus cesantías de las entidades administradoras de fondos de cesantías para el pago de matrículas en instituciones y programas técnicos conducentes a certificados de aptitud ocupacional, debidamente acreditados, que impartan educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano del empleado, trabajador, su cónyuge, compañera o compañero permanente o sus descendientes, conforme a los procedimientos establecidos en la ley.

<sup>6</sup> Por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones.

<sup>7</sup> OECD, 2016. Estudio de la OCDE sobre el Mercado Laboral y las Políticas Sociales. Colombia.

<sup>8</sup> Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

<sup>9</sup> Cuarto: Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 3° del Decreto Legislativo 488 de 2020 salvo:

(i) la expresión "de carácter privado" que se declara INEXEQUIBLE y;

(ii) la expresión "(¡)hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica" que se declara EXEQUIBLE EN EL ENTENDIDO de que la medida allí establecida permanecerá hasta la culminación de la emergencia sanitaria y si se precisara de un término más allá de ese momento, las autoridades administrativas del trabajo (inspectores de trabajo) deberán certificar la permanencia de las circunstancias que dieron origen a la excepción, habilitación o autorización otorgada, para poder seguir utilizando la medida dispuesta o hasta tanto el Congreso de la República ejerza sus competencias ordinarias en la materia.

cesantías corresponden a un beneficio mínimo establecido en la normatividad laboral, en atención al artículo 53 constitucional adquiriendo la condición de irrenunciable.

Asimismo, el mencionado Proyecto de Ley no establece criterios para determinar la aplicación del beneficio para el periodo del año 2020 que se considera para efectos de determinar la disminución de ingresos de las personas, este elemento es fundamental dado que es el punto de partida para obtener el beneficio. Tampoco establece cuál es la referencia para tener en cuenta para establecer una disminución de ingresos.

Por lo expuesto y dadas las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, respetuosamente se solicita retirar esta propuesta del Proyecto de Ley.

### 2. Frente a la autorización para el retiro de aportes voluntarios de los Fondos Privados de Pensiones

El artículo 8 de la iniciativa legislativa, propone lo siguiente:

Artículo 8°. Retiro parcial de aportes voluntarios a pensión. Los afiliados al régimen de ahorro individualidad con solidaridad que demuestren haber tenido una disminución de sus ingresos con ocasión a la emergencia sanitaria por el SARS COVID-19, podrán realizar retiros parciales de las cotizaciones voluntarias que hayan efectuado. Los retiros parciales realizados bajo esta causal no perderán los beneficios tributarios como renta exenta y no serán susceptibles de sanciones o penalidades por parte de los fondos administradores de pensión.

El Gobierno nacional a través del Ministerio de Trabajo en el término de dos (2) meses contados a partir de la expedición de la presente ley reglamentará la materia.

Frente a la propuesta de retiro de los aportes voluntarios para pensión, resulta necesario llevar a cabo un análisis frente a su constitucionalidad y su impacto fiscal, en caso de implementarse, así:

#### 2.1. Análisis de constitucionalidad de la propuesta

##### 2.1.1. Cambio de destinación de los recursos de la seguridad social.

El artículo 62 de la Ley 100 de 1993<sup>10</sup> establece: "Cotizaciones Voluntarias. Los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad podrán cotizar, periódica u ocasionalmente, valores superiores a los límites mínimos establecidos como cotización obligatoria, con el fin de incrementar los saldos de sus cuentas individuales de ahorro pensional, para optar por una pensión mayor o un retiro anticipado".

Por su parte, el artículo 22 del Decreto 692 de 1994<sup>11</sup>, reglamentario de la Ley 100 de 1993, estableció:

"Cotizaciones voluntarias. Los afiliados al régimen de ahorro individual con solidaridad podrán cotizar, periódica u ocasionalmente, valores superiores a los límites establecidos como cotización obligatoria, con el fin de incrementar los saldos de sus cuentas individuales de ahorro pensional, para optar por una pensión mayor o un retiro anticipado.

<sup>10</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>11</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 100 de 1993.

*"El empleador por mera liberalidad o de acuerdo con sus trabajadores podrá efectuar periódica u ocasionalmente aportes adicionales en las cuentas de ahorro individual con solidaridad de sus trabajadores. Igualmente podrán acordarse cotizaciones voluntarias o adicionales a cargo del empleador, condicionadas a incrementos en la productividad.*

*"Las cotizaciones voluntarias podrán retirarse previa solicitud del afiliado con no menos de seis (6) meses de antelación".* (El subrayado y negrilla es nuestro)

De lo anterior, se puede inferir que los aportes voluntarios obedecen a la intención del aportante de incrementar los saldos de sus cuentas individuales de ahorro pensional, para optar por una pensión mayor o un retiro anticipado. De la misma manera, la norma estipula que los aportes voluntarios podrán retirarse solicitándolo con 6 meses de anticipación a la administradora que corresponda.

En el mismo sentido se encuentra lo contemplado en el artículo 2.2.5.3.1 del Decreto 1833 de 2016<sup>12</sup>, el cual le da la posibilidad a aquellos afiliados que hayan efectuado aportes voluntarios al Fondo de Pensiones, retirarlos, pero en los siguientes términos:

*"Artículo 2.2.5.3.1. Cotizaciones voluntarias. Los afiliados al régimen de ahorro individual con solidaridad podrán cotizar, periódica u ocasionalmente, valores superiores a los límites establecidos como cotización obligatoria, con el fin de incrementar los saldos de sus cuentas individuales de ahorro pensional, para optar por una pensión mayor o un retiro anticipado.*

*El empleador por mera liberalidad o de acuerdo con sus trabajadores podrá efectuar periódica u ocasionalmente aportes adicionales en las cuentas de ahorro individual con solidaridad de sus trabajadores. Igualmente podrán acordarse cotizaciones voluntarias o adicionales a cargo del empleador, condicionadas a incrementos en la productividad.*

*Las cotizaciones voluntarias podrán retirarse previa solicitud del afiliado con no menos de seis (6) meses de antelación."* (subrayado fuera del texto).

En tal virtud, conforme a la anterior disposición se busca incrementar el monto de la pensión por voluntad del afiliado; en esta medida debe entenderse que el inciso 1 del artículo 63 de la Ley 100 de 1993, se refiere a cotizaciones obligatorias, adicionalmente a lo previsto en el artículo 2.2.5.3.1 arriba transcrito, los aportes voluntarios pueden retirarse previa solicitud del afiliado con no menos de seis (6) meses de antelación.

En este sentido el afiliado tiene de la posibilidad de retirar estos recursos, con sujeción a los plazos definidos en las normas antes citadas.

Ahora bien, el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, establece lo siguiente:

*"La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.*

<sup>12</sup> Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones.

*Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.*

*La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.*

**No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.**

*La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante." (Negrillas y subrayas fuera de texto)"*

(...)

*Inciso y párrafo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005:*

*"ARTÍCULO 1o. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:*

**"El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas".**

(...)

**"Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones".** (Subrayas fuera de texto)

Como se puede observar, el Proyecto de Ley de la referencia, viola directamente lo establecido en el párrafo 5 del artículo 48 de la Constitución Nacional que expresamente indica que **"no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella"** (negrilla fuera de texto) en ese sentido al pretenderse EL RETIRO PARCIAL DE LOS APORTES VOLUNTARIOS, les está dando un uso diferente al de destino original, que es el reconocimiento de una prestación económica en el Régimen de Ahorro Individual, creado por la Ley 100 de 1993. Es claro que el destino diferente será el que el aportante le quiera dar a estos aportes voluntarios, que seguramente no tendrá nada que ver con el Sistema General de Pensiones (SGP).

2.1.2. Vulneración del derecho a la seguridad social

Adicionalmente, lo anterior alienta contra el derecho a la seguridad social del ciudadano particular, quien en últimas es el destinatario de las prestaciones que reconoce y paga el sistema pensional.

Por otra parte, es de recordar que la Seguridad Social goza de amparo constitucional especial, al igual que sus recursos, de hecho, la Honorable Corte Constitucional ha sostenido en numerosas oportunidades como en la Sentencia T-481 de 2000, lo siguiente:

*"La norma que resulta vulnerada de modo más protuberante en este caso es la del inciso 5 del artículo 48 de la Constitución Política, a cuyo tenor "no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.*

*Se trata de una norma fundamental de indudable carácter imperativo y absoluto, respecto del cual no se contemplan excepciones, ni se permite supeditar su cumplimiento -de aplicación inmediata- a previsiones o restricciones de jerarquía legal.*

*Por tanto, la calidad superior y prevalente del mandato constitucional desplaza toda norma inferior que pueda desvirtuar sus alcances (...)."*

Así las cosas, los recursos de la Seguridad Social no se encuentran en la misma situación jurídica de los demás dineros de los ahorradores e inversionistas particulares de una entidad financiera, pues, en realidad, no pueden ser utilizados con fines distintos para los cuales están destinados, por tanto, no pueden ser embargados, ni incluidos en los bienes de una liquidación.

2.1.3. Violación del artículo 154 de la Constitución Política

El Proyecto de Ley al conservar los privilegios de **renta exenta** para el retiro de los aportes voluntarios efectuados en virtud del artículo 62 de la ley 100 de 1993, con ocasión del COVID, transgrede el artículo 154<sup>13</sup> constitucional, por cuanto está creando una exención en una norma que no fue de iniciativa del Gobierno Nacional.

No se debe olvidar que el artículo 154 de la Carta establece expresamente que *"Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado."* (Subrayas y negrilla fuera de texto)

Al respecto la Corte<sup>14</sup> Constitucional ha manifestado que:

*"Sin perjuicio de lo anterior, como atribución privativa del Gobierno Nacional, es claro que su ejercicio excluye la injerencia de cualquier otro órgano en la valoración libre y voluntaria sobre la decisión de regular o de acompañar una iniciativa legislativa que se refiera a temas de su exclusiva competencia, a través de la figura del aval gubernamental. De ahí que, como función exclusiva, su desarrollo depende del examen autónomo del ejecutivo, sin que sea posible que el legislativo*

<sup>13</sup> Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Lea más: <https://leyes.colcostruccion154.htm>

<sup>14</sup> Sentencia C-031/17

*altere dicha competencia constitucional, ya sea (i) limitando la discrecionalidad con la que opera la posibilidad de presentar proyectos de ley o de proceder a su coadyuvancia; o (ii) trasladando a su favor el uso de esta atribución, en perjuicio del principio de división de las funciones del poder público.*

*Es tan importante el amparo al carácter privativo y excluyente de la iniciativa gubernamental, en las materias que así se consagra, que su desconocimiento en el trámite de un proyecto de ley conduce a la inexecutableidad de los actos que se produjeren sin dicho requisito; como también debe producirse el mismo efecto, en protección del principio de división de las funciones del poder público (CP art. 113), como ya se dijo, cuando el legislador pretende modificar o alterar dicha competencia, ya sea cercenando la autonomía con la que se ejerce esa prerrogativa, o trasladando su desenvolvimiento, directa o indirectamente, a una autoridad distinta, incluida el propio Congreso de la República."*

Por todo lo anterior, la expresión comentada resulta desafortunada e inconstitucional.

2.2. Análisis frente a la conservación de los beneficios tributarios con el retiro parcial de los aportes voluntarios de pensiones

Como primera medida, cabe mencionar que mediante el artículo 137 de la Ley 2010 de 2019<sup>15</sup>, se creó una Comisión de estudios de beneficios tributarios, así: *"Créase una Comisión de Expertos para estudiar los beneficios tributarios vigentes en el sistema tributario nacional, con el objeto de evaluar su conveniencia y proponer una reforma orientada a mantener los beneficios tributarios que sean eficientes, permitan la reactivación de la economía, fomenten el empleo, emprendimiento y formalización laboral, empresarial y tributaria que se fundamenten en los principios que rigen el sistema tributario nacional"*, por lo tanto, cualquier tipo de beneficio tributario, como exenciones, exclusiones, disminuciones de tarifas de impuestos, zonas especiales, sobre deducciones, entre otros, se deben analizar y proponer con base en el informe que presente esta comisión y el Gobierno nacional determine presentar ante el Congreso de la República para su estudio y aprobación.

No obstante, frente a la propuesta contenida en el artículo 8 en comento, vale señalar que la misma no establece los criterios para determinar la aplicación del beneficio tales como:

1. Un corte o periodo del año 2020 que se considera para efectos de determinar la disminución de ingresos, elemento que resulta fundamental dado que es el punto de partida para la obtención del beneficio, y no se podría predicar que es aplicable hasta el 2022, plazo máximo de aplicación de la medida propuesta.
2. Cuál es el alcance de la disminución de ingresos, que porcentaje o contra qué periodo se comparará.

Esta falencia vulnera los artículos 154 y 338 de la Constitución Nacional, en razón a que delegar en el ejecutivo los elementos fundamentales del beneficio tributario, crea vicios de inconstitucionalidad, tal como la Corte Constitucional lo ha manifestado en diferentes sentencias, para lo cual se trae a colación la Sentencia C-602 de 2015, en el siguiente aparte:

*"La Sala considera que la norma demandada incumple con los principios de legalidad y certeza tributaria. En primer lugar, es necesario reconocer que el carácter genérico del precepto impide que haya una determinación elemental de los componentes del beneficio tributario. De hecho, una parte del artículo textualmente entrega al Ejecutivo la posibilidad*

<sup>15</sup> Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2016 y se dictan otras disposiciones.

de 'crear' exenciones sobre cualquier carga impositiva, sin más restricción que las actividades desarrolladas en las cárceles o a favor de los "pospenados", lo que vulnera claramente las competencias indelegables en cabeza del Congreso de la República. La aplicación de una norma de esta envergadura podría terminar por afectar gravemente el sistema jurídico creado por el legislador, ya que en cumplimiento de cualquiera de esas finalidades, el Ejecutivo podría desmontar buena parte de la política fiscal establecida bajo los parámetros de los artículos 150 y 338 constitucionales. Además, aunque su finalidad sea laable, lo cierto es que el artículo 59 (parcial) de la Ley 1709 de 2014 no concreta los elementos mínimos del beneficio tributario que podrán ser 'reglamentados' por el Gobierno. Si bien la norma define tres hechos que serían generadores de la exención así como el sujeto pasivo y el sujeto activo, no establece qué tipo de tributos podrían ser objeto del beneficio y tampoco especifica unas bases para determinar las tarifas que requieran la reducción de la obligación. Esas carencias hacen inviable el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Gobierno y conllevan a que la Corte declare la inexecutableidad del precepto."

- También se observa un vacío en la disposición al no indicar si los recursos que son materia del reintegro con beneficio fiscal serán los ahorrados a un periodo de tiempo determinado, por ejemplo, al inicio de la pandemia, lo cual debería precisarse dado que, si no se establece este criterio, la disposición presentada en el proyecto de Ley puede ser utilizada como un esquema de abuso fiscal.
- Igualmente, lo propuesto podría generar discusión cuando indica "Los retiros parciales realizados bajo esta causal no perderán los beneficios tributarios como renta exenta", en razón a que también este tipo de contribuyente pueden realizar aportes voluntarios con cargo a obligatorias, las cuales tiene el tratamiento de ingresos no constitutivo de renta ni ganancia ocasional de conformidad con el artículo 55 del Estatuto Tributario.

Finalmente y no menos importante, no debería incorporarse esta disposición al ordenamiento jurídico en razón a que se pierde la finalidad por la cual fue creado el artículo 126-1 del Estatuto Tributario, y adicionalmente estos contribuyentes no pagaron impuesto de renta porque lo detrajeron de la base gravable en ese año que utilizaron el beneficio, vulnerando el principio tributario de equidad e igualdad contra aquellas otras personas naturales que si pagaron el impuesto de renta sobre todo su ingreso fiscal en ese mismo periodo gravable.

**2.3. Análisis del impacto fiscal del retiro de los aportes voluntarios para pensión**

Los valores ahorrados en la cuenta de ahorro individual -CAI-, al momento de cumplir los requisitos para obtener una pensión, se componen del ahorro mensual por aportes obligatorios y voluntarios (que se han comprometido), así como los rendimientos obtenidos mes a mes. Los ahorros de los primeros momentos de la vida laboral, dado el comportamiento geométrico de la causación de los intereses constituyen el soporte más importante del total ahorrado al final.

Los valores voluntarios que se comprometen también se vuelven necesarios en la proyección de una pensión. Desahorrar algún valor, puede significar una disminución importante de los montos ahorrados al final de la vida laboral de los individuos. El cuadro siguiente muestra el porcentaje de disminución del ahorro al momento de la pensión, tomando en consideración la edad actual del individuo, el número de salarios que se desahorran y la tasa real de rendimientos (en este caso se trata de un hombre, que se pensionaría a la edad de 62 años):

PORCENTAJE DISMINUCION AHORRO				
*TASA 4,04%	# SALARIOS DESAHORRADOS			
EDAD	3	4	5	
25	7,3%	9,8%	12,2%	
35	5,6%	7,4%	9,3%	
45	4,6%	6,1%	7,6%	
55	4,1%	5,5%	6,8%	

\*Tasa resolución 3099 de 2015  
Elaborado por: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Como puede observarse, en términos relativos, los ahorros voluntarios se ven afectados significativamente y también la tasa de reemplazo que repercute en el monto de la pensión. A manera de ejemplo, un hombre de 25 años, que retira 5 salarios de los que devenga actualmente, puede ver disminuidos sus ahorros al final en cerca de 12,2%, y por tanto su mesada pensional caería en ese mismo porcentaje; lo anterior estimando una tasa real del 4,04% (de acuerdo con la Resolución 3099 de 2015<sup>16</sup>), sin consideración de bono pensional, sin utilización del Fondo de Garantía de Pensión Mínima y asumiendo la suficiencia del ahorro.

Más allá de los valores relativos, sobre el capital acumulado total se debe asegurar el pago de intereses consistentemente a una tasa real específica, de lo contrario el valor de la pensión puede verse afectado.

Se puede estimar la afectación en valores absolutos, como se muestra en el siguiente cuadro:

Disminución AHORRO al final, en pesos \$ por cada \$1, desahorrado hoy			
EDAD	*TASA 4,04%	TASA 5,00%	
25	\$ 12,0	\$	16,7
35	\$ 6,1	\$	7,7
45	\$ 3,1	\$	3,6
55	\$ 1,6	\$	1,7

\*Tasa resolución 3099 de 2015  
Elaborado por: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por ejemplo, un hombre de 25 años que desahorra \$1'000.000, al final de su vida laboral puede ver su Ahorro disminuido en cerca de \$12'000.000; lo anterior estimando una tasa real del 4,04%.

<sup>16</sup> Por la cual se determinan las fórmulas para establecer el saldo de una pensión de un salario mínimo legal mensual vigente, la suma adicional a cargo de los asegurados previsionales y los parámetros técnicos para calcular una mesada pensional en la modalidad de retiro programado.

Por todo lo expuesto en precedencia, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable y solicita considerar la posibilidad de su archivo, en la medida que: i) el retiro de cesantías para otras finalidades distintas a las contenidas actualmente en la Ley, desnaturalizan su uso, en la medida que no redundan en una real protección para el trabajador; ii) el retiro de los aportes voluntarios para pensión se toma en inconstitucional, por cuanto cambia sin justificación la destinación de los recursos de la seguridad social y vulnera el derecho a la seguridad social y la iniciativa privativa del Gobierno nacional para proponer exenciones tributarias, iii) no tiene en cuenta que cualquier beneficio tributario debe estar acorde al informe elaborado por la Comisión de Expertos para estudiar los beneficios tributarios vigentes y presentado por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República, iv) se pierde la finalidad por la cual fue creado el artículo 126-1 del Estatuto Tributario, y, v) desahorrar algún valor, puede significar una disminución importante de los montos ahorrados al final de la vida laboral de los individuos. En todo caso, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordial saludo,

**JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO**

Viceministro Técnico  
DIGRESSDOPMURFODIANCAJ

UU-219720

Proyecto: Andrea del Pilar Suárez Pinto

Con copia a:

Dr. Jesús María España - Secretario General de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República.

**LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los veintinueve (29) días del mes de septiembre del año dos mil veinte (2020) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes: consideraciones.

**CONCEPTO:** MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
**REFRENDADO POR:** DOCTOR JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO - VICEMINISTRO TÉCNICO.

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 13/2020 SENADO.  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA FAMILIAR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"  
**NÚMERO DE FOLIOS:** ONCE (11) FOLIOS  
**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** LUNES VEINTIOCHO (28) DE SEPTIEMBRE DE 2020.  
**HORA:** 21:40 A.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO

**CONTENIDO**

Gaceta número 1042 - miércoles 30 de septiembre de 2020

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PONENCIAS**

Ponencia positiva para primer debate proyecto de ley número 005 de 2020 Senado, por el cual organiza el servicio público de la Formación para el Trabajo para el reposicionamiento salarial y social del trabajador particular o servidor Público y se dictan otras disposiciones.....	<b>Págs.</b> 1
--	-------------------

Informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley número 060 de 2020 senado, por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. ....	14
--	----

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 13 de 2020 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para la reactivación de la economía familiar y se dictan otras disposiciones - retiro parcial de cesantías.....	23
---	----