

Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2025

Doctor  
**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
Secretario General  
Honorable Cámara de Representantes  
Ciudad

**REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY**

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley *"Por medio de la cual se fortalece la educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática mediante un componente transversal en la educación básica secundaria y media, y se dictan otras disposiciones"*

Cordialmente,

**ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO**  
Representante a la Cámara por Santander  
Partido Liberal Colombiano

## PROYECTO DE LEY N.º \_\_\_\_ DE 2025 CÁMARA

*"Por medio de la cual se fortalece la educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática mediante un componente transversal en la educación básica secundaria y media, y se dictan otras disposiciones"*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

### CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto garantizar la implementación efectiva del mandato constitucional y legal de formar a los estudiantes en principios, valores y competencias ciudadanas, así como en conocimientos constitucionales, mediante el fortalecimiento de la educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática, como un componente transversal en la educación básica secundaria y media, todo ello en el marco del respeto por las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, y complementado con estrategias pedagógicas de alcance nacional orientadas a promover el ejercicio de una ciudadanía activa, crítica y comprometida con lo público.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación.** La presente ley se aplicará en todos los establecimientos educativos del país, públicos y privados, que ofrezcan educación básica secundaria y media (grados 6º a 11º), bajo la supervisión del Ministerio de Educación Nacional y de las secretarías de educación, mediante la inclusión del componente de educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática, dentro del área de Ciencias Sociales, sin perjuicio del respeto a la autonomía institucional y a la libertad de cátedra reconocidas por la Constitución y la ley.

Asimismo, la presente ley orientará y respaldará acciones complementarias de educación ciudadana en otros espacios de formación, tales como los medios de comunicación públicos, con el fin de promover una ciudadanía activa a lo largo de la vida.



## CAPÍTULO II

### COMPONENTE EN LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA

**Artículo 3. Fines de la educación para una ciudadanía democrática y responsable.**  
Modifíquese los numerales 2, 4, 6, y 9 del Artículo 5 de la Ley 115 de 1994, los cuales quedarán así:

“(...)

2. *La formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia y pluralismo, a la equidad y la solidaridad, mediante la apropiación crítica de los fundamentos constitucionales y el desarrollo de comportamientos cívicos orientados al respeto mutuo, la convivencia pacífica y el cuidado de lo público.*

(...)

4. *La formación en el respeto a la autoridad legítima y a la ley, a la cultura nacional, a la historia colombiana y a los símbolos patrios, incorporando el conocimiento de la historia constitucional de Colombia y de la evolución de los derechos fundamentales como base para fortalecer la identidad nacional y la confianza en las instituciones.*

(...)

6. *El estudio y la comprensión crítica de la cultura nacional y de la diversidad étnica y cultural del país, como fundamento de la unidad nacional y de su identidad, promoviendo el respeto activo a la diversidad de pensamiento, a las diferencias culturales y a los derechos de los demás como elementos esenciales para la convivencia democrática.*

(...)

9. *El desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que fortalezca el avance científico y tecnológico nacional, orientado con prioridad al mejoramiento cultural y de la calidad de vida de la población, promoviendo el pensamiento crítico aplicado a la vida pública, la argumentación razonada en la deliberación social y la corresponsabilidad en la solución de problemas colectivos.*

(...)

**Artículo 4. Objetivos de la educación cívica en la educación básica secundaria.** Modifíquese los literales h) y j) del artículo 22 de la ley 115 de 1994, los cuales quedarán así:

“(...)

h) *El estudio crítico de la historia nacional y mundial, orientado a comprender el desarrollo de la sociedad y sus instituciones, fortaleciendo la conciencia ciudadana, la comprensión de la legalidad, el respeto por la diferencia y el sentido de lo público como dimensión esencial de la vida democrática;*

(...)

j) *La formación en el ejercicio activo de los deberes y derechos ciudadanos, mediante la comprensión crítica de la Constitución, el funcionamiento del Estado, los mecanismos de participación y control democrático, así como el desarrollo de habilidades para la deliberación pública, la mediación de conflictos y la convivencia pacífica en contextos diversos.*

(...)"

**Artículo 5. Objetivos de la educación cívica en la educación media.** Modifíquese los numerales e), f) y g) del artículo 30 de la ley 115 de 1994, los cuales quedarán así:

“(...)

e) *La vinculación activa a programas de desarrollo y organización social orientados a fortalecer el liderazgo democrático, la responsabilidad ciudadana y la participación consciente en la solución de los problemas del entorno, desde una perspectiva ética y pluralista;*

f) *El fortalecimiento de actitudes cívicas basadas en el compromiso con lo público, la legalidad, la equidad, el respeto mutuo y el rechazo a toda forma de discriminación, exclusión o violencia escolar;*

g) *El desarrollo de la capacidad reflexiva y crítica sobre los múltiples aspectos de la realidad, incluyendo los asuntos públicos, y la comprensión de los valores éticos, morales, religiosos y de convivencia en una sociedad democrática.*  
(...)"

**Artículo 6. Requisito curricular para la obtención del título de bachiller.**  
Modifíquese el artículo 1º de la Ley 107 de 1994, el cual quedará así:

*"Artículo 1. Para la obtención del título de Bachiller en cualquiera de sus modalidades, todo estudiante deberá haber cursado los contenidos y desarrollado los procesos formativos orientados al fortalecimiento de las competencias en educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática, conforme a lo dispuesto en la presente ley y a los lineamientos que para tal efecto establezca el Ministerio de Educación Nacional en su reglamentación.*

*Parágrafo. El cumplimiento de lo dispuesto en este artículo deberá adecuarse a los planes de estudio de las instituciones educativas, respetando su autonomía institucional y evitando duplicar horas o contenidos establecidos en la normativa vigente. La incorporación de los contenidos señalados se hará sin imponer carga horaria uniforme a nivel nacional, permitiendo que cada colegio los integre según sus proyectos educativos institucionales."*

**Artículo 7. Formación cívica y participación democrática desde la escuela.**  
Modifíquese el artículo 2º de la Ley 107 de 1994, el cual quedará así:

*"Artículo 2. Los rectores de los establecimientos educativos públicos y privados deberán garantizar, bajo su responsabilidad y en coordinación con el cuerpo docente y los consejos académicos, la implementación efectiva y continua del componente de educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática, durante los grados de educación básica secundaria y media, como parte integral de los planes de estudio y de la cultura institucional escolar.*

*Parágrafo. Los supervisores de educación o quienes hagan las veces, en sus evaluaciones, velarán por el cumplimiento de lo anterior."*

**Artículo 8. Integración curricular.** El componente de educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática deberá desarrollarse, en el marco de la autonomía pedagógica y la libertad de cátedra, de manera transversal y progresiva en la educación básica secundaria y media (grados 6º a 11º), dentro del área de Ciencias Sociales. Su implementación se realizará mediante una línea temática estructurada,

conformada por módulos definidos que incorporen metodologías claras, contenidos específicos y propósitos formativos orientados al fortalecimiento de la comprensión crítica de la organización del Estado; los derechos y deberes ciudadanos; la historia constitucional; los mecanismos de participación; la deliberación pública; el pluralismo político y la ética pública.

Aun cuando los módulos deban estar articulados con los saberes disciplinares del área de Ciencias Sociales – historia, geografía, economía, política y cultura – y tener como eje transversal el desarrollo de competencias ciudadanas, la construcción de ciudadanía activa, el ejercicio de la participación democrática y la formación de sujetos políticos conscientes, la implementación de este componente no implicará la creación de una asignatura adicional ni una modificación estructural de la organización académica vigente.

Aun así, su incorporación deberá garantizar una diferenciación pedagógica, metodológica y evaluativa suficiente respecto de los demás saberes del área, de forma tal que se reconozca su especificidad formativa y su carácter obligatorio dentro del currículo.

**Parágrafo 1.** Durante el primer año de implementación de la presente ley, las instituciones educativas públicas y privadas de educación básica secundaria y media del país podrán adoptar un plan de transición curricular para la incorporación progresiva del componente transversal de educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática. Este plan deberá ser aprobado por el consejo académico y reportado a la respectiva secretaría de educación.

**Parágrafo 2.** Durante este periodo transitorio, el Ministerio de Educación Nacional, con apoyo del Departamento Nacional de Planeación - DNP, brindará acompañamiento técnico prioritario a las instituciones nacionales con menor capacidad operativa.

**Artículo 9. Contenidos del componente.** El componente transversal de educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática abordará, como mínimo, los siguientes contenidos:

- a) **Formación para la convivencia democrática:** Con énfasis en el respeto por la diversidad, la dignidad humana, la empatía, la urbanidad, el cuidado del entorno y el rechazo a todas las formas de discriminación, exclusión y violencia.
- b) **Identidad nacional, diversidad y proyecto común de país:** Orientado a fortalecer la conciencia de pertenencia a una comunidad política plural y diversa, la comprensión de los desafíos sociales, económicos, culturales y ambientales de Colombia, y la construcción de un compromiso activo con el fortalecimiento de la democracia, el valor por lo público y el respeto a la legalidad y la transformación de la sociedad.
- c) **Fundamentos de la organización del Estado y del orden constitucional colombiano:** Incluyendo la comprensión de los principios, valores y estructura de la Constitución Política; la historia constitucional del país; la organización y funcionamiento de las ramas del poder público; el papel de la ley en el Estado social de derecho; la participación política y los mecanismos institucionales de participación ciudadana, incidencia democrática y control sobre lo público.
- d) **Ciudadanía activa y deliberativa:** Centrada en el desarrollo del pensamiento crítico, la argumentación, la participación informada, el diálogo respetuoso, la toma de decisiones colectivas y el liderazgo democrático con sentido de responsabilidad social.

**Artículo 10. Competencias del componente.** El proceso de enseñanza-aprendizaje que suceda dentro del componente transversal de educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática deberá formar a los jóvenes, como mínimo, en las siguientes competencias:

- a) **Cognitivas:** comprensión crítica de la Constitución, la estructura del Estado y el funcionamiento de los mecanismos de participación.
- b) **Procedimentales:** uso efectivo de los mecanismos democráticos, control social y participación en espacios deliberativos.
- c) **Interpersonales:** convivencia pacífica, mediación de conflictos, respeto a la diferencia, trabajo colaborativo y rechazo a prácticas como el matoneo o la discriminación.
- d) **Intrapersonales:** compromiso ético con lo público, sentido de corresponsabilidad ciudadana y autogestión en la participación comunitaria.

**Artículo 11. Rol del Ministerio de Educación Nacional.** El Ministerio de Educación Nacional definirá los contenidos curriculares y lineamientos pedagógicos del componente cívico. Será responsable de la elaboración, producción, distribución y

actualización periódica de cartillas, guías y demás materiales didácticos sobre educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática

**Parágrafo 1.** Los materiales didácticos producidos en cumplimiento de este artículo estarán disponibles en formatos impresos y digitales, procurando su adaptación a las particularidades regionales y culturales del país. El Ministerio de Educación podrá asociarse con universidades, centros de investigación u organizaciones académicas y de la sociedad civil para su elaboración, revisión y distribución.

**Parágrafo 2.** El Ministerio de Educación Nacional deberá revisar y actualizar las cartillas y materiales pedagógicos del componente cívico al menos cada diez (10) años, o antes si cambios normativos o contextuales así lo requieren, incorporando las reformas pertinentes y las innovaciones pedagógicas que se consideren necesarias.

**Parágrafo 3.** El Ministerio de Educación Nacional, con apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP, desarrollará programas de formación continua dirigidos a los docentes de ciencias sociales y áreas afines, orientados al fortalecimiento de sus competencias pedagógicas para la enseñanza de la educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática. Estos programas de capacitación docente podrán incluir cursos, talleres, acompañamiento en aula y la creación de comunidades de práctica, con el fin de asegurar que los educadores a nivel nacional cuenten con las herramientas y conocimientos necesarios para implementar eficazmente el componente establecido en la presente ley.

**Artículo 12. Reglamentación y metodología de evaluación.** El Ministerio de Educación Nacional, junto con el Departamento Nacional de Planeación - DNP, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, deberá al menos reglamentar:

- a) La metodología para medir el grado de implementación del componente en cada establecimiento educativo;
- b) La metodología para verificar el desarrollo de los contenidos mínimos definidos en el artículo 9 de la presente ley, mediante instrumentos pedagógicos que permitan su seguimiento, documentación y mejora continua.

- c) La metodología para evaluar los procesos formativos orientados al fortalecimiento de las competencias en educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática establecidas en el artículo 10 de la presente ley.
- d) Los indicadores para evaluar el impacto de los saberes cívicos en la formación integral de los estudiantes;
- e) Los instrumentos de seguimiento pedagógico y de reporte institucional;
- f) Los lineamientos para integrar el componente en los planes de área existentes.

**Parágrafo.** El Ministerio de Educación Nacional, en articulación con las secretarías de educación, establecerá los lineamientos para la estructuración temática y metodológica del componente, incluyendo criterios de evaluación, seguimiento y mejoramiento continuo. Los establecimientos educativos deberán evidenciar la implementación de este componente en sus planes de área, sus Proyectos Educativos Institucionales (PEI) y sus informes anuales de gestión pedagógica.

**Artículo 13. Seguimiento y cumplimiento.** Las secretarías de educación deberán elaborar, anualmente, un informe de seguimiento sobre el cumplimiento de esta ley en las instituciones educativas bajo su jurisdicción, incluyendo datos sobre formación docente, cobertura del componente, evaluaciones institucionales e impacto pedagógico. Este informe deberá ser remitido al Ministerio de Educación Nacional dentro de los tres (3) primeros meses del año siguiente al periodo evaluado.

**Parágrafo 1.** La omisión en la presentación del informe por parte de las secretarías de educación podrá constituir una falta administrativa y dará lugar a las sanciones previstas en el régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos, sin perjuicio de las medidas que adopte el Ministerio de Educación Nacional para garantizar el cumplimiento de esta ley.

**Parágrafo 2.** El Ministerio de Educación Nacional consolidará los informes remitidos por las secretarías de educación en un reporte nacional anual sobre el estado de la educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática en el país, el cual servirá de insumo para la formulación de políticas públicas y mejoras pedagógicas.

**Parágrafo 3.** El informe nacional consolidado por el Ministerio de Educación Nacional será publicado en su sitio web institucional y remitido al Departamento Nacional de Planeación, con el fin de fortalecer los sistemas de información sectorial en materia

educativa y garantizar su interoperabilidad con otras plataformas estatales destinadas a la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

**Artículo 14. Incentivos institucionales.** Con base en los informes de seguimiento y las evaluaciones nacionales, el Ministerio de Educación Nacional seleccionará anualmente las cinco (5) instituciones educativas que presenten los mejores resultados en la implementación del componente de educación cívica en todo el país. La selección tendrá en cuenta no solo el cumplimiento formal de los lineamientos, sino también la innovación pedagógica, la participación activa y efectiva del estudiantado y la articulación con la comunidad y las autoridades locales para la promoción de la ciudadanía activa. Estas instituciones recibirán un reconocimiento público nacional que incentive el fortalecimiento de sus proyectos pedagógicos de ciudadanía activa.

**Parágrafo.** El Ministerio de Educación Nacional reglamentará, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el régimen de incentivos previsto en este artículo, estableciendo los criterios objetivos de selección y evaluación de las instituciones educativas meritorias, la naturaleza y forma del reconocimiento público, así como los mecanismos de divulgación de los resultados del concurso anual de buenas prácticas en educación ciudadana.

**Artículo 15. Formación ciudadana intercultural en grupos étnicos.** Modifíquese el artículo 56 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

*“Artículo 56. Principios y fines. La educación en los grupos étnicos estará orientada por los principios y fines generales de la educación establecidos en la integralidad, interculturalidad, diversidad lingüística, participación comunitaria, flexibilidad y progresividad.*

*Tendrá como finalidad afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, los sistemas y prácticas comunitarias de organización, el uso de las lenguas vernáculas, la formación docente y la investigación en todos los ámbitos de la cultura, incluyendo la formación ciudadana desde una perspectiva intercultural, que promueva el respeto mutuo, la convivencia armónica, la deliberación comunitaria y la participación democrática en los asuntos públicos del territorio.”*

**Artículo 16. Formación ciudadana para el arraigo y la participación rural.** Adíquese un artículo al Capítulo 4 del Título III de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

**"Artículo 64A. Educación cívica en contextos rurales.** El servicio educativo en zonas rurales deberá incorporar contenidos orientados al fortalecimiento de la conciencia ciudadana, la participación democrática local, la comprensión de los derechos y deberes constitucionales, el cuidado del entorno y el respeto a la diversidad.

Esta formación se ajustará a las condiciones sociales, económicas y culturales del territorio, y será desarrollada con la participación activa de las comunidades rurales, con el fin de promover el arraigo territorial, la cohesión comunitaria y la incidencia efectiva en los procesos de desarrollo local."

**Artículo 17. Formación cívica para la reintegración y la legalidad.** Adíquese un artículo al Capítulo 5 del Título III de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

**"Artículo 71A. Educación cívica en contextos de rehabilitación social.** Los programas educativos en contextos de rehabilitación social deberán incorporar un componente de formación ciudadana orientado al fortalecimiento de la conciencia legal, la resolución pacífica de conflictos, la participación responsable en la vida colectiva y el ejercicio pleno de los derechos y deberes constitucionales.

Este componente contribuirá a la reintegración efectiva de las personas a la sociedad, con base en el respeto por la dignidad humana, la convivencia democrática y la legalidad."

### **CAPÍTULO III** **PARTICIPACIÓN JUVENIL Y ARTICULACIÓN TERRITORIAL PARA LA** **FORMACIÓN CIUDADANA**

**Artículo 18. Articulación con instancias de participación juvenil.** Con el fin de fortalecer la formación de competencias cívicas, constitucionales y democráticas en los jóvenes, las instituciones educativas y las autoridades territoriales deberán articular mecanismos de formación y orientación dirigidos a las personerías estudiantiles, con el acompañamiento de los Consejos Municipales de Juventud, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Estatutaria 1622 de 2013.

**Artículo 19. Fortalecimiento formativo de las personerías estudiantiles.** Modifíquese el artículo 3º de la Ley 107 de 1994, la cual quedará así:

*"Artículo 3º. Los Consejos Municipales de Juventud, en coordinación con las secretarías de educación, la Defensoría del Pueblo y con el apoyo técnico y académico de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, desarrollarán encuentros anuales de formación dirigidos a los personeros y personeras estudiantiles de los establecimientos educativos de su jurisdicción, con el propósito de fortalecer sus competencias en materia de derechos fundamentales, ética pública, mecanismos de participación, liderazgo democrático y control social.*

*Estas jornadas de formación deberán integrar contenidos y competencias del componente de educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática, y harán parte de los compromisos institucionales de los Consejos Municipales de Juventud conforme a lo previsto en la Ley Estatutaria 1622 de 2013.*

*Las entidades territoriales prestarán el apoyo logístico necesario para la realización de estas actividades, sin que ello represente nuevas cargas administrativas o presupuestales para las instituciones educativas.*

**Parágrafo 1.** *Los personeros y personeras estudiantiles socializarán en sus respectivas comunidades escolares los lineamientos, aprendizajes y compromisos derivados de dichos encuentros, como parte de su ejercicio de representación y liderazgo escolar.*

**Parágrafo 2.** *La Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- podrá diseñar e implementar, en articulación con el Ministerio de Educación Nacional y la Función Pública, un programa nacional de formación en ciudadanía activa y gestión pública escolar, dirigido a líderes juveniles del sistema educativo. Este programa podrá impartirse en modalidad virtual o presencial, y sus contenidos estarán alineados con los objetivos del componente de educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática definido en la presente ley."*

**Artículo 20. Participación de las Juntas Administradoras Locales -JAL-.** Las Juntas Administradoras Locales podrán, previa invitación de las respectivas instituciones educativas, ofrecer charlas informativas y actividades formativas sobre educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática en los establecimientos educativos de su jurisdicción, en coordinación con la autoridad educativa municipal o distrital. Estas actividades tendrán carácter complementario al proceso educativo escolar y su realización será voluntaria; se desarrollarán en el marco de la autonomía de cada establecimiento educativo.

**Parágrafo 1.** La participación de las JAL en las actividades a que se refiere el presente artículo no constituirá obligación legal para los establecimientos educativos ni implicará injerencia alguna en sus competencias pedagógicas o administrativas. Las temáticas, metodologías y aspectos logísticos de las charlas ofrecidas por los miembros de las JAL deberán definirse de común acuerdo con los directivos docentes de la institución, garantizando su idoneidad y pertinencia académica.

**Parágrafo 2.** En desarrollo de lo previsto en este artículo, queda prohibido cualquier tipo de proselitismo político, partidista o religioso en las actividades adelantadas por las JAL dentro de las instituciones educativas. Los contenidos impartidos deberán mantener un carácter estrictamente pedagógico y neutral, orientado a la formación ciudadana pluralista. Las autoridades escolares y electorales competentes velarán porque estas intervenciones se ajusten a los principios de laicidad, objetividad y respeto a la diversidad ideológica.

En caso de evidenciarse conductas contrarias a lo aquí dispuesto, la Procuraduría General de la Nación ejercerá sus funciones disciplinarias conforme a lo establecido en la Ley 1952 de 2019, sin perjuicio de las acciones preventivas y correctivas que correspondan a las secretarías de educación y los comités de convivencia escolar.

**Parágrafo 3.** Para dar inicio a este tipo de espacios formativos, las instituciones educativas interesadas deberán manifestar por escrito su voluntad de realizar dichas actividades, mediante comunicación dirigida a la respectiva JAL, en la cual se indicarán las fechas sugeridas, el objetivo pedagógico y los temas prioritarios. La JAL, a su vez, deberá responder por escrito indicando la disponibilidad, los ediles participantes, las temáticas propuestas y el formato metodológico. La realización de la actividad deberá formalizarse mediante un acta suscrita por el rector del establecimiento educativo y el presidente de la JAL, garantizando trazabilidad, transparencia y mutuo acuerdo.

## CAPÍTULO IV

### LA EDUCACIÓN CÍVICA, LA RADIODIFUSIÓN Y LAS TELECOMUNICACIONES

**Artículo 21. De la radiodifusión y las telecomunicaciones en tiempos electorales.**  
Modifíquese el artículo 6º de la Ley 107 de 1994, el cual quedará así:

*“Artículo 6. El Gobierno Nacional garantizará que, durante los treinta (30) días previos a cualquier elección de carácter nacional, los medios públicos de radio y televisión difundan gratuitamente mensajes de interés público orientados a explicar a la ciudadanía los mecanismos de participación electoral y las ventajas de la participación democrática.”*

**Parágrafo.** *El contenido, diseño y mensaje de estos avisos institucionales se coordinará con el Consejo Nacional Electoral y las autoridades competentes para asegurar su imparcialidad y valor pedagógico. Los medios públicos asignarán el espacio necesario dentro de su programación regular, tratando estas transmisiones como servicio público educativo de carácter prioritario.”*

**Artículo 22. Difusión de contenidos cívicos en medios públicos.** RTVC - Sistema de Medios Públicos, o la entidad que cumpla funciones equivalentes, incluirá dentro de su programación institucional contenidos audiovisuales orientados a la formación cívica, constitucional y democrática, en cumplimiento del mandato de promoción de la educación, la cultura ciudadana y la democracia participativa consagrado en la Constitución Política y en la Ley 182 de 1995, modificada por la Ley 335 de 1996.

Los contenidos deberán emitirse en franjas educativas o culturales ya existentes y no podrán afectar la programación prioritaria de carácter informativo, cultural o recreativo definida en su plan de medios.

**Parágrafo 1.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, reglamentará la implementación de esta disposición en un plazo no superior a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley. Esta reglamentación definirá los lineamientos pedagógicos, los mecanismos de articulación interinstitucional y los criterios de producción y difusión de dichos contenidos.

**Parágrafo 2.** La financiación de los contenidos educativos previstos en este artículo se realizará con cargo a los recursos ordinarios asignados a RTVC en el marco del logro de su misionalidad, de su presupuesto aprobado y conforme a las competencias que le atribuye el ordenamiento vigente.

**Artículo 23. Contenidos cívicos en plataformas digitales.** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional y en articulación con RTVC y las autoridades educativas territoriales, promoverá la producción, circulación y acceso de contenidos pedagógicos en educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática, a través de plataformas digitales públicas, garantizando su difusión en lenguas indígenas, palenquera, raizal y lenguaje de señas.

**Parágrafo 1.** Estos contenidos deberán ser culturalmente pertinentes, adaptados a los contextos territoriales, y podrán ser desarrollados por universidades públicas, casas de la cultura, colectivos juveniles y medios escolares, en el marco de convocatorias públicas y estrategias de formación ciudadana descentralizada.

**Parágrafo 2.** El Gobierno Nacional establecerá una línea de fomento técnico y económico, sujeta a disponibilidad presupuestal, para fortalecer la producción y transmisión de estos contenidos.

## CAPÍTULO V DISPOSICIONES FINALES

**Artículo 24. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

**ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO**  
Representante a la Cámara por Santander  
Partido Liberal Colombiano

## PROYECTO DE LEY N.º \_\_\_\_ DE 2025 CÁMARA

*"Por medio de la cual se fortalece la educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática mediante un componente transversal en la educación básica secundaria y media, y se dictan otras disposiciones"*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

*La presente exposición de motivos del proyecto de Ley estará conformada por cinco (5) partes:*

- 1. Objeto del proyecto*
- 2. Justificación*
- 3. Marco normativo*
- 4. Impacto Fiscal*
- 5. Conflicto de interés*

#### 1. OBJETO DE LA LEY

El presente proyecto de ley pretende garantizar que el mandato del artículo 41 de la Constitución Política, relativo a la enseñanza de la Constitución, la democracia y la formación en valores ciudadanos, deje de ser una declaración meramente formal y pase a convertirse en una realidad efectiva en todos los establecimientos educativos del país. La experiencia histórica y los diagnósticos pedagógicos evidencian que, pese a la existencia de normas que ordenan la enseñanza de la cívica, los resultados han sido insuficientes, fragmentados y desarticulados, lo que ha impedido consolidar una ciudadanía crítica, informada y responsable. Este proyecto, por tanto, se concibe como un instrumento normativo que busca cerrar la brecha entre la obligatoriedad constitucional y su efectiva materialización en las aulas.

Con ello, se pretende superar el enfoque improvisado y desarticulado con el que tradicionalmente se han impartido estos contenidos, estableciendo una línea temática clara, progresiva y estructurada, integrada de forma transversal dentro del área de Ciencias Sociales. A diferencia de modelos anteriores, no se propone la creación de nuevas asignaturas ni la sobrecarga horaria para los estudiantes, sino la articulación coherente de módulos específicos y metodologías activas que permitan diferenciar



pedagógica y evaluativamente la enseñanza de la cívica respecto de otros saberes del área. La idea es que los estudiantes comprendan de manera crítica la organización del Estado, el funcionamiento de las instituciones, los derechos y deberes ciudadanos, así como los mecanismos de participación democrática.

En este sentido, el proyecto reconoce que no basta con consignar estos contenidos en el currículo, puesto que se requiere asegurar su implementación y sostenibilidad. En ese orden de ideas, se plantean mecanismos de seguimiento y evaluación, así como la necesidad, por parte de las instituciones educativas, de reportar avances en sus planes de área y en sus proyectos educativos institucionales. De esta forma, se busca que la formación cívica y constitucional, no solo deje de depender de la voluntad de cada establecimiento, si no que logre consolidarse como un componente obligatorio y evaluable dentro de la formación integral de los estudiantes.

En su esencia, la presente iniciativa busca articular esfuerzos y ofrecer un marco normativo claro para coordinar el trabajo de todos los actores involucrados en el proceso educativo, claramente ligado al proceso de enseñanza-aprendizaje de saberes y competencias ciudadanas. Se trata, entonces, de alinear a las instituciones educativas, las autoridades territoriales, el Ministerio de Educación Nacional y demás entidades públicas y privadas en torno a un objetivo común, el de lograr que la educación cívica cale profundamente en la juventud colombiana y se traduzca en cambios tangibles en la forma en que los ciudadanos se relacionan con lo público.

Esto implica, no solo dotar a los estudiantes de conocimientos teóricos sobre la Constitución o los mecanismos de participación, sino también fomentar en ellos una actitud de reivindicación activa de lo público, respeto por lo colectivo y compromiso con la democracia participativa, así como una mirada crítica e informada de la realidad nacional (e internacional). De lograrse, el sistema educativo dejará de limitarse a formar individuos obedientes para, en su lugar, formar sujetos críticos y deliberativos, conscientes de su papel como agentes de transformación social y capaces de incidir, desde temprana edad, en la construcción de una ciudadanía responsable, solidaria y transformadora.

Así las cosas, en aras de lograr dicha articulación y estandarización, este proyecto también pretende cerrar la brecha existente entre la formación escolar y la participación real en la vida democrática, fomentando así que las prácticas ciudadanas

no se queden en ejercicios meramente académicos. Esto es, que se promueva la vinculación de los estudiantes con instancias como las personerías estudiantiles, los Consejos Municipales de Juventud y otros espacios de participación juvenil, con el fin de lograr que los conocimientos adquiridos en el aula se traduzcan, efectivamente, en experiencias prácticas de liderazgo, deliberación pública y contribución a la cohesión social. Esta interacción temprana con mecanismos democráticos, siguiendo la lógica aquí expuesta, fortalecerá la confianza de los jóvenes en las instituciones y contribuirá a reconstruir el tejido social.

De igual forma, se busca reducir las profundas desigualdades en el acceso a una formación cívica de calidad, garantizando que los lineamientos curriculares, los materiales pedagógicos y los programas de capacitación docente lleguen con el mismo rigor a instituciones urbanas y rurales, públicas y privadas. Lo anterior, ya que la educación cívica no puede seguir siendo un privilegio de quienes estudian en contextos con mayores recursos académicos, pues formar ciudadanos conscientes es una necesidad nacional. Por tanto, el presente proyecto incorpora medidas específicas de acompañamiento técnico para los colegios con menor capacidad operativa, asegurando que ningún territorio quede excluido de este esfuerzo.

Además, aquí el fortalecimiento de la educación cívica también responde a la urgente necesidad de contrarrestar los fenómenos de apatía, desconfianza institucional y normalización de la corrupción, ampliamente evidenciados en estudios recientes sobre cultura política en Colombia. Al interior de las aulas, los estudiantes no solo aprenderán a conocer sus derechos y deberes, sino también a desarrollar un sentido de corresponsabilidad frente a lo público, comprendiendo que la defensa de la legalidad y la participación activa son condiciones indispensables para el desarrollo de una democracia sólida.

Así las cosas, este proyecto aspira generar un cambio cultural de largo plazo, que trascienda la escuela y alcance a las familias y comunidades. Por esa razón, se incluyen estrategias de difusión en medios públicos y plataformas digitales, reconociendo que la formación ciudadana es un proceso continuo que no termina con la obtención del título de bachiller y que requiere de distintas estrategias que, aunque se enfoquen en los jóvenes, logre tener un alcance mucho mayor, dentro del grueso de la sociedad. Con la articulación entre escuela, medios de comunicación y actores comunitarios, se espera consolidar una ciudadanía más informada, deliberativa y respetuosa de la

diversidad, capaz de participar activamente en la construcción colectiva de un país más democrático y equitativo.

## 2. JUSTIFICACIÓN

A pesar de los mandatos claros del ordenamiento jurídico colombiano para impartir formación cívica y constitucional en la educación básica y media, en la práctica no se han logrado resultados satisfactorios. Vemos que, la Constitución Política, en su artículo 41<sup>1</sup>, establece la obligación de enseñar la Constitución en todos los establecimientos educativos, así como la Ley 107 de 1994 – en su artículo primero – reglamentó dicho mandato al exigir 50 horas de estudios constitucionales para obtener el título de bachiller<sup>2</sup>. De igual forma, la Ley General de Educación<sup>3</sup> define entre los fines de la educación la formación en principios democráticos, valores ciudadanos y participación activa.

Sin embargo, estas disposiciones no se han traducido en una enseñanza efectiva de la educación cívica. Entrado ya el siglo XXI, resulta innegable que su cumplimiento ha sido deficiente o marginal. Es más, fue incluso durante mediados del siglo XX<sup>4</sup> – durante 1930 y 1946 – que se inicia su curricularización y que se dan los esfuerzos más decididos para la instrucción de estos saberes y competencias. Fue entonces, de hecho, cuando la educación comenzó a concebirse como una herramienta para formar ciudadanía, y no sólo para instruir en contenidos técnicos o religiosos. Posteriormente, durante el Frente Nacional, el Estado colombiano fortaleció esta orientación y reglamentó la enseñanza de la cívica, la urbanidad, la convivencia y la democracia, asignándolas al área de estudios sociales<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> “En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución” (Constitución Política de Colombia, artículo 41, 1991).

<sup>2</sup> “Para poder obtener el título de bachiller en cualquiera de sus modalidades, todo estudiante, deberá haber cursado cincuenta horas de Estudios Constitucionales” (Ley 107, artículo I, 1994).

<sup>3</sup> Ley 115 de 1994.

<sup>4</sup> “Entrado el siglo XX, con el ascenso del liberalismo al poder, en la llamada República Liberal (1930-1946), se inicia la curricularización de la EC, y se establece la enseñanza de la educación cívica” (Trejos-García, 2022).

<sup>5</sup> “Durante el gobierno del Frente Nacional se crearon los decretos 1710 de 1963 y el 080 de 1974, normas que reglamentaron la educación en cívica, urbanidad, democracia, convivencia y tolerancia, ahora ligada al área de estudios sociales” (Trejos-García, 2022).

Luego, en los años ochenta, se avanzó aún más, ya que se creó la asignatura de educación para la democracia, la paz y la vida social, incorporándose formalmente al currículo de la media vocacional, mediante el Decreto 900 de 1984<sup>6</sup>. Asignatura que, entre otros aspectos, tuvo un enfoque explícito en la formación cívica e institucional, distinta de la historia o la geografía.

No obstante, a fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI, esta claridad curricular empezó a diluirse. Con la expedición de la Constitución de 1991, aunque se reforzó normativamente el deber de formar en democracia y participación, paradójicamente se disolvió la asignatura específica de educación cívica. El artículo 41 constitucional fue retomado, pero sus contenidos fueron incorporados de forma dispersa dentro del área de Ciencias Sociales, sin garantizar un módulo propio y sistemático. En ese mismo sentido, la Ley General de Educación<sup>7</sup>, si bien reconoció fines formativos orientados a la democracia participativa, no creó un área o asignatura exclusiva para ello, ni lo hizo el Decreto 1860<sup>8</sup>. Así, se trasladaron estos contenidos a la enseñanza de historia, geografía y política, sin herramientas pedagógicas claras ni orientación metodológica unificada (Trejos-García, 2022).

De esta forma, con la desagregación de los saberes y competencias propias de la instrucción cívica en distintas áreas, se empezó a dar una decidida desarticulación de este tipo de formación. A pesar de que entre 1998 y 2006 el Ministerio de Educación Nacional expidió diversos lineamientos curriculares para la enseñanza de la Constitución, la democracia, la ética y las competencias ciudadanas<sup>9</sup>, estos documentos no lograron consolidar una práctica pedagógica coherente ni homogénea en todo el país. De esta forma, las instituciones educativas recibieron lineamientos sin que se les acompañara con formación docente, materiales didácticos, indicadores de evaluación o seguimiento efectivo.

<sup>6</sup> “Finalizando el siglo XX, en la década de los ochenta se plantea la formación cívico social y se crea la asignatura de educación para la democracia, paz y vida social. Con el decreto 900 de 1984, se incorpora en primaria, al área de estudios sociales; en secundaria, a la asignatura de historia, y en la media vocacional, al área de comportamiento y salud” (Trejos-García, 2022).

<sup>7</sup> Ley 115 de 1994.

<sup>8</sup> “Se crea el decreto 1860, que establece la participación de los diferentes estamentos de la comunidad educativa en el desarrollo institucional: padres de familia, docentes; y en especial, se incluye la participación estudiantil, por medio de personeros(as), consejos estudiantiles y un consejo directivo” (Trejos-García, 2022).

<sup>9</sup> “Dentro de ese periodo la Ley General de Educación es modificada y se crea la asignatura de urbanidad y cívica mediante la Ley 1013 de 2006, estableciendo de manera obligatoria para todos los niveles escolares la educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la urbanidad y los valores humanos” (Trejos-García, 2022).

En este sentido, se observa que la ausencia de mecanismos de implementación eficaces; la falta de metodologías claras de seguimiento y evaluación; la inexistencia de una formación sistemática en esta área para los docentes; la falta de voluntad política; y una cultura escolar crecientemente permeada por valores individualistas, utilitaristas y neoliberales<sup>10</sup>, han relegado dichos mandatos a meros enunciados formales sin impacto real en la formación de la ciudadanía colombiana.

A la postre, todo esto ha causado que, en Colombia, la educación cívica no tenga el impacto necesario ni devenga los fines constitucionales que se pretenden, no ha conducido a los colombianos a mayores niveles de participación política; a la valoración y el cuidado de lo público; al entendimiento y la apropiación de una noción sólida de ciudadanía.

En ese orden de ideas, esa falta de impacto y de articulación en la enseñanza de saberes y competencias cívicas, constitucionales y ciudadanas es posible de corroborar mediante varias investigaciones. Estudios comparados demuestran que, aunque Colombia ha incorporado formalmente lineamientos curriculares en educación cívica, los resultados en términos de conocimientos<sup>11</sup> son significativamente bajos en comparación con otros países. En las evaluaciones internacionales, los estudiantes colombianos no alcanzan los niveles esperados de comprensión sobre los principios democráticos, los mecanismos de participación o el funcionamiento del Estado<sup>12</sup>, lo que refleja que la simple existencia de lineamientos no garantiza su apropiación efectiva.

El Estudio Internacional de Educación Cívica (IEA), en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, evidenció que los estudiantes colombianos obtuvieron uno de los puntajes más bajos – 86 frente a la media internacional de 100 – en su momento, revelando esto un aprendizaje limitado sobre hechos básicos de la democracia,

<sup>10</sup> "Pinilla (2015), reitera que las lógicas del neoliberalismo llegan a la escuela y niegan la participación, siendo esta un principio fundamental dentro de los procesos socializadores escolares. Contrario al dogma neoliberal de individualismo, es perentorio democratizar la escuela, transformándola en un espacio de encuentro y libre participación" (Trejos-García, 2022).

<sup>11</sup> Conocimientos propios de la educación cívica: Hechos decisivos de la democracia; Comprensión de leyes; Derechos humanos, civiles, políticos y sociales; Organización de partidos políticos; Elecciones, poderes públicos; Relaciones internacionales; Organización económica; Sentido de la Constitución (Ministerio de Educación Nacional, 2004).

<sup>12</sup> "Los estudiantes colombianos presentan dificultades en la comprensión analítica de textos y en aquellas preguntas que requieren juicio y saber teórico" (Ministerio de Educación Nacional, 2004).

derechos y funcionamiento institucional. Brecha en conocimientos que, se agrava al considerar que en términos de análisis crítico, los estudiantes presentan serias dificultades para distinguir entre hechos y opiniones, lo que obstaculiza el desarrollo de un juicio ciudadano autónomo y razonado<sup>13</sup>.

De manera paradójica, los mismos estudios muestran que los jóvenes colombianos exhiben una alta disposición hacia la participación democrática y la defensa de derechos. Sin embargo, estas actitudes, aunque positivas, carecen de bases sólidas en comprensión institucional y normativa. Ello genera actitudes democráticas frágiles, más guiadas por la emotividad que por un razonamiento informado<sup>14</sup>. En otras palabras, la formación cívica actual promueve sentimientos democráticos, pero no garantiza la construcción de ciudadanos capaces de sostener y defender, con argumentos sólidos, los principios que dicen respaldar. Lo que, en últimas, vuelve estériles todos los esfuerzos desplegados por formar una sociedad preparada para vivir su ciudadanía de forma conducente.

Algo que no es casual, si se toma en cuenta que no existe una hoja de ruta clara para orientar de manera uniforme este proceso. La ausencia de una malla curricular específica y articulada, acompañada de lineamientos pedagógicos detallados, ha impedido esquematizar una enseñanza de calidad en educación cívica. A esto se suma la falta de instrumentos de seguimiento y evaluación que permitan medir su impacto real en los estudiantes, lo que termina dejando estos contenidos a la discrecionalidad de cada institución y, en muchos casos, a la interpretación personal de los docentes.

Frente a esta situación, investigaciones recientes – en el contexto nacional – confirman que dicha falta de solidez en la construcción de saberes y habilidades ciudadanas no es casual. La falta de claridad metodológica y conceptual por parte de los docentes sigue siendo un obstáculo estructural<sup>15</sup>. Un porcentaje significativo de

<sup>13</sup> "Las actitudes democráticas que no están bien cimentadas son frágiles: no están basadas en un conocimiento o comprensión sobre la manera como se organizan las sociedades ni sobre el sentido de las normas (Prima lo emotivo y lo formalista)" (Ministerio de Educación Nacional, 2004).

<sup>14</sup> "Confunden entre opinión y hecho, lo que revela una deficiencia en la formación de un juicio crítico y una inclinación a guiarse por el deber ser o por las buenas intenciones, antes que por materias de hecho" (Ministerio de Educación Nacional, 2004).

<sup>15</sup> "La confusión en la enseñanza de la cívica se ratifica cuando se les pregunta a los docentes qué se enseña en educación cívica, pues la mayoría no sabe o no responde (40%), en tanto que el 34% manifiesta que "desarrollode valores"; el 11%, "conocimiento acerca de la sociedad"; el 9%, "participación del estudiante en la comunidad y en las actividades políticas";mientras que un 7%, "pensamiento crítico" del estudiante. La misma confusión se

profesores reconoce que no tiene claridad sobre qué contenidos enseñar en cívica, lo que resulta en prácticas pedagógicas fragmentadas y dependientes de interpretaciones personales. Ciertamente, la ausencia de una formación sistemática para los educadores en esta área implica que muchos de ellos carecen de herramientas didácticas para relacionar la enseñanza cívica con la realidad sociopolítica del país, reduciendo el proceso educativo a la memorización de normas y valores generales o al producto de la improvisación de los docentes<sup>16</sup>.

Por su parte, los resultados del módulo latinoamericano del estudio ICCS (2016) – como bien lo rescata el ICFES en su estudio del 2018 – advierten que, aunque los estudiantes colombianos manifiestan adhesión a ciertos valores democráticos, persisten actitudes preocupantes frente a elementos esenciales de la vida pública. Por ejemplo, una proporción significativa de jóvenes muestra niveles de tolerancia hacia el autoritarismo, la corrupción o el uso de la violencia en determinadas circunstancias. Asimismo, se evidencia una débil interiorización de principios básicos como la libertad de expresión, el pluralismo político y la igualdad de derechos<sup>17</sup>.

Sumado a esto, el estudio de Huertas Bustos (2023) sostiene que los problemas de convivencia en los colegios se relacionan directamente con el poco sentido de pertenencia y las actitudes negativas hacia la escuela<sup>18</sup>. Es decir, el fracaso en la enseñanza de competencias ciudadanas no solo repercute en el conocimiento abstracto de normas, sino que impacta en la convivencia cotidiana y en la apropiación de valores

---

*observa cuando se les consulta acerca de qué debe enseñarse: el 41% no sabe o no responde" (Ministerio de Educación Nacional, 2010).*

<sup>16</sup> *"La dificultad para precisar qué se enseña y qué debería enseñarse puede originarse tanto en la ausencia de lineamientos curriculares claros en el conjunto de las ciencias sociales y de estrategias de enseñanza de las mismas, como en la improvisación de los docentes" (Ministerio de Educación Nacional, 2010).*

<sup>17</sup> *"El 34% de los estudiantes colombianos (10% más que el promedio ICCS) considera que es malo permitir a las personas criticar públicamente al gobierno, el 3% (1 menos que ICCS) que todos los adultos puedan escoger sus líderes, el 10% (igual que el ICCS) que las personas puedan protestar si una ley les parece injusta, el 33% (11 más que ICCS) que las diferencias entre ricos y pobres sean pequeñas y el 6% (igual que ICCS) que todos los grupos étnicos tengan los mismos derechos (ICFES, 2018)*

<sup>18</sup> *Teniendo en cuenta los aspectos mencionados, se esperaría que en el escenario escolar colombiano la formación en educación cívica y ciudadana impacte la convivencia escolar. No obstante, de acuerdo con varios estudios, en las instituciones educativas colombianas se generan agresiones, vandalismo, matoneo, abuso de drogas, y violencia, entre otros fenómenos (DANE, 2012; ICFES, 2017). De manera que estas situaciones convivenciales afectan el desarrollo de las actividades escolares, por lo que se requiere formar a los jóvenes en el ejercicio de derechos humanos, como la libertad, la justicia y la dignidad, con el propósito de fortalecer la educación cívica y ciudadana en los entornos escolares (Bocanegra & Herrera, 2017; Herrera, Romera & Ortega, 2017; Vega, Fernández & Giraldo, 2017).*

básicos como el respeto y el cuidado de lo público. Esto confirma que las falencias en educación cívica tienen efectos directos en la vida escolar y en la manera como los jóvenes conciben su papel en la sociedad.

Por otro lado, a todo esto se suma que el modelo pedagógico, predominante en competencias ciudadanas, ha sido objeto de críticas por su carácter excesivamente cívico-formalista, alejado de las realidades nacionales<sup>19</sup>. Aquí, las competencias tienden a enfocarse en el control emocional y la convivencia escolar, pero no problematizan fenómenos estructurales como la corrupción, la exclusión social o el narcotráfico, que son esenciales para entender la ciudadanía en un contexto tan particular como el colombiano<sup>20</sup>. Así, el sistema escolar termina perpetuando una visión conservadora y despolitizada de la ciudadanía, donde se espera del estudiante disciplina y respeto pasivo, pero no deliberación crítica ni movilización social informada, capaz de dar valor real a lo público<sup>21</sup>.

Aunque no debe malinterpretarse, es importante señalar que también necesitamos reforzar las competencias ciudadanas en el sistema educativo. Tristemente, ni siquiera en los aspectos a los que les hemos dado prioridad hemos logrado resultados significativos. Y si bien es urgente avanzar hacia una educación cívica más contextualizada y pertinente frente a las realidades sociales del país, esto no puede hacerse sin fortalecer, al mismo tiempo, las habilidades que permiten a los estudiantes convivir, dialogar y respetar lo público.

Lo anterior, puesto que, los problemas de convivencia en las instituciones educativas reflejan justamente ese fracaso. El ausentismo, el matoneo, el vandalismo y el consumo de drogas son comportamientos recurrentes en las escuelas<sup>22</sup>. A esto se suman

<sup>19</sup> "Las competencias ciudadanas plantean el manejo y control de emociones, el desarrollo moral y la actividad cognitiva como ejes, siendo insuficientes para una ciudadanía democrática. No problematizan en aspectos importantes de la nación" (Trejos-García, 2022).

<sup>20</sup> "En este sentido, Cortés y Ramírez (2012), concuerdan en que el modelo de EC en Colombia es cívico, apartado de la realidad nacional, pues no problematiza fenómenos como la exclusión, la guerra, la corrupción o el narcotráfico. Al Estado no le interesa que el ciudadano discuta sobre esas problemáticas, fundamentales en la agenda curricular para la EC" (Trejos-García, 2022).

<sup>21</sup> "Para la EC es importante la movilización social, la deliberación y problematización de temas que afectan el diario vivir de sectores sociales" (Trejos-García, 2022).

<sup>22</sup> "Se concluye que las principales problemáticas de convivencia reportadas por los profesores en las instituciones escolares son i) el ausentismo de los estudiantes, ii) el matoneo o bullying, y iii) el abuso de drogas" (Huertas - Bustos, 2023).

actitudes negativas hacia el entorno escolar, como el descuido de las instalaciones y la falta de sentido de pertenencia<sup>23</sup>. Todo ello, entonces, demuestra que las competencias ciudadanas incluidas en el currículo, lejos de materializarse en la vida cotidiana de los estudiantes, siguen siendo teóricas y poco efectivas. Sin una formación cívica sólida y aplicada, los jóvenes no encuentran referentes claros para adoptar conductas que favorezcan la convivencia y el respeto por lo público.

Vemos, además, que toda esta situación ha contribuido a una débil cultura de la legalidad y de participación ciudadana en la población escolar –y, de ahí en adelante, en todo el transcurso de la vida de los ciudadanos–. Diversos estudios han evidenciado bajos niveles de comprensión institucional, desconocimiento de los mecanismos de participación democrática y una formación cívica insuficiente. Por tanto, se requiere fortalecer de manera efectiva la educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática, como parte estructural de la formación integral de los jóvenes colombianos, articulada al currículo y con herramientas pedagógicas y evaluativas precisas, sin crear una nueva asignatura, pero garantizando su obligatoriedad y pertinencia real dentro de las asignaturas existentes.

Por eso, en definitiva, lo que aquí se busca es superar décadas de desarticulación y escasa efectividad en la enseñanza cívica. El proyecto de ley en cuestión, en ese sentido, viene precisamente a corregir estas deficiencias al establecer parámetros claros, obligatorios y evaluables que integren la educación cívica de forma transversal en la formación del estudiantado colombiano. Esto permitirá garantizar que los jóvenes, no solo conozcan los principios democráticos y constitucionales, sino que los vivan en su cotidianidad escolar, fortaleciendo así una cultura democrática activa y comprometida con lo público. Lo cual, en últimas, será saludable para la democracia colombiana.

---

<sup>23</sup> ". Asimismo, se estableció que los problemas de comportamiento de los estudiantes se relacionan con el poco cuidado de las instalaciones y equipos escolares, las actitudes negativas hacia la escuela, el escaso sentido de pertenencia con las comunidades escolares y los conflictos en el descanso, y a la entrada y salida de la institución" (Huertas - Bustos, 2023).

### 3. MARCO NORMATIVO

El presente proyecto de ley encuentra su fundamento en el marco constitucional<sup>24</sup> y legal<sup>25</sup> colombiano que establece como un deber del Estado la formación cívica, democrática y ciudadana desde la escuela. La Constitución Política de 1991, en su artículo 41, dispone la enseñanza obligatoria de la Constitución y la instrucción cívica en todos los establecimientos educativos del país, públicos y privados. Asimismo, el artículo 67<sup>26</sup> de la Carta consagra la educación como un derecho fundamental y un servicio público con función social, orientado al desarrollo integral de la persona y a la formación en el respeto a los derechos humanos, la paz, la democracia y la convivencia. Disposiciones que, no sólo legitiman el objetivo del proyecto, sino que establecen un mandato expreso para garantizar la formación ciudadana como componente esencial del sistema educativo.

En desarrollo de dicho mandato, la Ley 107 de 1994<sup>27</sup> fue la primera iniciativa legislativa dirigida a reglamentar el artículo 41 constitucional. En su artículo 1°, estableció que los estudiantes deben cursar cincuenta (50) horas de estudios constitucionales como requisito para obtener el título de bachiller. Disposición que se profundizó con la Ley General de Educación – Ley 115 de Febrero 8 de 1994<sup>28</sup> –. Sin

<sup>24</sup> “A partir de la Constitución Política de 1991 (República de Colombia, 1991), sí se logra identificar unos lineamientos claros para una posible definición, partiendo del mandato del artículo 41, que establece la formación ciudadana como una obligación para todas las instituciones de educación” (Ramírez, 2011).

<sup>25</sup> “En Colombia, la normatividad que regula la EC –llamada formación ciudadana– se encuentra plasmada en la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), que establece la educación en valores y la formación para la democracia. Además, el Decreto 1860 de 1994 reglamenta la organización y funcionamiento de las instituciones educativas, incluyendo la obligatoriedad de incorporar en el currículo aspectos relacionados con dicha formación ciudadana. Asimismo, los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el Programa Nacional de Educación para la Democracia y la Paz (EDUCAPAZ) también proporcionan directrices y recursos para la implementación de esta formación” (Meza, Mesa & Garzón, 2025).

<sup>26</sup> “En lo que tiene que ver con nuestra Carta Fundamental, respecto a la formación ciudadana, dos artículos juegan un papel importante para la cultura política, el artículo 41 y el 67 (República de Colombia, 1991), los cuales establecen, en términos generales, que la educación constitucionales obligatoria en las instituciones educativas, y se debe fomentar la práctica democrática para aprender los principios y valores de la participación ciudadana. Además, la educación como derecho cumple una función social y deberá formar en el respeto de los derechos humanos, la paz y la democracia; es obligación del Estado promover la Constitución” (Ramírez, 2011).

<sup>27</sup> “La Ley 107 de 1994, que fue publicada en el Diario Oficial No. 41.166 del 7 de enero de 1994, no se encuentra reglamentada, ella reglamenta el artículo 41 de la Constitución Nacional” (Ministerio de Educación Nacional, 2015).

<sup>28</sup> La Ley 115 estableció la necesidad de impartir una educación basada en valores democráticos, donde se enseñen los derechos, deberes y fines del Estado, a través del estudio de la Constitución Política” (Ministerio de Educación Nacional, 2015).

embargo, esta obligación ha carecido de un desarrollo curricular riguroso, lo que ha limitado su aplicación efectiva.

La Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) también contiene principios clave que justifican esta iniciativa. Sus artículos 5º, 13 y 14 determinan que la formación en valores democráticos, el respeto por los derechos humanos y la participación activa en la vida social son fines y objetivos específicos de la educación básica y media. En particular, el numeral 2) del artículo 5º destaca entre los fines de la educación “la formación en el respeto a la vida, a los derechos humanos, la paz, los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad”.

Estos lineamientos establecen un marco claro para que las instituciones educativas contribuyan a formar ciudadanos íntegros, críticos y comprometidos con el interés público. La presente ley desarrolla estos fines, introduciendo instrumentos concretos que faciliten su implementación en los planes de estudio y proyectos institucionales.

Asimismo, la Ley 1620 de 2013, que creó el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, reafirma la necesidad de una formación ciudadana integral. Ley que introdujo importantes herramientas pedagógicas, como la cátedra de educación para la paz y los comités escolares de convivencia. Claro está remarcar que, aunque su énfasis recae en la prevención de la violencia escolar y la formación en derechos humanos, el proyecto de ley aquí propuesto complementa dicha perspectiva al enfocarse en la educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática, con contenidos más estructurados, metodologías definidas y énfasis en la participación institucional y el fortalecimiento del liderazgo estudiantil, en articulación con actores del nivel local y medios públicos.

Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional ha emitido en las últimas dos décadas lineamientos técnicos y pedagógicos como los Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas y la Cátedra de Estudios en Democracia y Constitución. Estos documentos han servido como referentes para la enseñanza de valores democráticos y habilidades de participación. Aun así, su naturaleza no vinculante ha limitado su implementación.

Finalmente, otras disposiciones relevantes del ordenamiento jurídico refuerzan la necesidad de esta ley. La Ley Estatutaria 1622 de 2013 (Estatuto de Ciudadanía

Juvenil) y su reforma por la Ley 1885 de 2018 promueven el desarrollo político de los jóvenes y la creación de mecanismos como los Consejos de Juventud, que hoy siguen infrautilizados en el sistema escolar<sup>29</sup>.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley no sólo retoma el espíritu de estas normas, sino que propone los instrumentos necesarios para articularlas con el ámbito educativo. En consecuencia, esta iniciativa actúa como un puente normativo que conecta, moderniza y potencia los mandatos existentes, permitiendo que la formación ciudadana sea una realidad concreta en las aulas de todo el país.

#### 4. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, en el artículo 7 establece:

**“ARTÍCULO 7º. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

<sup>29</sup> “Los y las jóvenes en Colombia tienen el deber de acatar la Constitución Política y las leyes; respetar los derechos ajenos, actuar con criterio de solidaridad y corresponsabilidad; respetar a las autoridades legítimamente constituidas; participar en la vida social, cívica, política, económica y comunitaria del país; vigilar y controlar la gestión y destinación de los recursos públicos; colaborar con el funcionamiento de la justicia, proteger los recursos naturales y culturales y contribuir en la construcción de capital social e institucional. Es deber del Estado facilitar al joven condiciones que le permitan el cumplimiento de sus deberes de manera calificada y cualificada (Ley 1622, art. 10, 2013).



*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”*

En ese orden de ideas, se precisa que la presente iniciativa legislativa no genera nuevas apropiaciones presupuestales ni exige la creación de partidas adicionales por parte del Estado. El proyecto se limita a ordenar la incorporación de un componente transversal de educación cívica dentro de las áreas ya existentes en la educación básica secundaria y media, aprovechando la infraestructura institucional, los planes de estudio vigentes y la planta docente actualmente disponible en los establecimientos educativos. Por tanto, no se establecen obligaciones de gasto nuevas ni se crean cargas financieras extraordinarias para el Ministerio de Educación Nacional, las secretarías de educación o las instituciones educativas, ni para el resto de entidades involucradas.

De igual manera, la implementación de los lineamientos previstos se realizará dentro del marco presupuestal y operativo de las entidades competentes, sin que se reconozcan beneficios tributarios, exenciones o tratamientos fiscales preferenciales que afecten los ingresos del Estado. El fortalecimiento de la educación cívica, en este sentido, se apoya en la reorganización de contenidos y en la expedición de lineamientos pedagógicos, los cuales pueden desarrollarse con los recursos ordinarios de funcionamiento ya asignados al sector. Por ello, se concluye que el presente Proyecto de Ley no tiene impacto fiscal y resulta plenamente compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

## 5. CONFLICTO DE INTERESES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley en principio no generarían conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales o directos a los congresistas, conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que lo que busca es

fortalecer el interés general mediante la mejora de la educación cívica de la población estudiantil en Colombia, sin producir provechos individuales para ningún legislador. La finalidad de la iniciativa – formar ciudadanos más democráticos, participativos y respetuosos de la Constitución – representa un beneficio general para la sociedad en su conjunto, no un privilegio específico para persona o grupo alguno.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

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

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes

dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Del Honorable Congresista,

**ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO**

Representante a la Cámara por Santander

Partido Liberal Colombiano