



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 305

Bogotá, D. C., viernes 30 de mayo de 2008

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL (E.) DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 185 DE 2006 CAMARA Y 226 DE 2007 SENADO

por la cual se dictan normas en la prestación del servicio público de educación y promoción educativa y se derogan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 27 de mayo de 2008

Doctora

SANDRA OVALLE GARCIA

Secretaria General Comisión Sexta

Senado de la República

Ciudad

Respetada doctora Ovalle:

Adjunto ponencia, para primer debate Senado al Proyecto de ley número 185 de 2006 Cámara y 226 de 2007 Senado, *por la cual se dictan normas en la prestación del servicio público de educación y promoción educativa y se derogan otras disposiciones*, con pliego de modificaciones.

Cordialmente,

Carlos R. Ferro Solanilla,
Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 185 DE 2006 CAMARA Y 226 DE 2007 SENADO

por la cual se dictan normas en la prestación del servicio público de educación y promoción educativa y se derogan otras disposiciones.

Bogotá D. C., 27 de mayo de 2008

Doctor

HONORABLE SENADOR EFRAIN TORRADO GARCIA

Presidente Comisión Sexta

Senado de la República

Ciudad

Respetado Senador:

Atendiendo la honrosa designación de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del honorable Senado de la República, de conformidad con la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia favorable para que se dé primer debate al Proyecto de ley número 185 de 2006 Cámara y 226 de 2007 Senado, *por la cual se dictan normas en la prestación del servicio*

público de educación y promoción educativa y se derogan otras disposiciones, con pliego de modificaciones.

Origen y trámite del proyecto

Se trata de una iniciativa presentada por el honorable Representante, Germán Varón Cotrino, el día 23 de noviembre de 2006, bajo el número 185 de 2006 Cámara, quien tiene por objeto la eliminación de la promoción automática de grados en la educación formal en sus niveles básicos primarios y secundarios, medida adoptada con los Decretos 230 y 3055 de 2002.

Este proyecto ya fue debatido en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes y aprobado en plenaria el pasado 12 de diciembre de 2007, según consta en el Acta 090.

Constitucionalidad del proyecto

Estudiado el texto del proyecto de ley, su marco legal y la exposición de motivos, encuentro que la iniciativa legislativa se ciñe a la Constitución Política, la cual entre otros aspectos regula:

Trámite legislativo

Según el artículo 150 de la Constitución Política es facultad del Congreso hacer las leyes, por lo tanto, es competencia del ente legislativo atender asuntos como el propuesto en el proyecto de ley en comentario. Cumple además con los artículos 154, 157, referentes a su origen y formalidades de unidad de materia, así encontramos que la competencia para este trámite es del Congreso de la República.

Legalidad del proyecto

El proyecto objeto de ponencia cumple con los requisitos preceptuados en la Ley 5ª de 1992, así:

Iniciativa Legislativa

El artículo 154 de la norma precitada otorga la facultad a los Representantes a la Cámara y Senadores de la República, de presentar proyectos de ley.

Contenido del proyecto

El proyecto, por su contenido y forma, el cual es de trámite legislativo corresponde a la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

Contenido constitucional

El proyecto se ajusta al artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con lo esbozado en los artículos 27, 41 y 67 de la Carta.

EXPOSICION DE MOTIVOS

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, numeral 23, y 365 de la Constitución Política, le corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional, para regular la educación como un servicio público con función social, debiendo igualmente velar por la calidad de la misma.

En tal sentido y para atender en primer lugar, la responsabilidad en cuanto a la atención de los factores y condiciones que garanticen y favorezcan la calidad y el mejoramiento de la educación, se propone en el presente proyecto la eliminación de la promoción automática de grados en la educación formal, en sus niveles básicos primarios y secundarios y media, que se implantó con los Decretos números 230 y 3055 de 2002, mediante el cual los alumnos son promocionados de curso independientemente de los rendimientos y logros académicos obtenidos.

En efecto, mediante la expedición de los referidos Decretos Reglamentarios se adoptó el sistema de la promoción automática para el 95% de los estudiantes que finalicen el año escolar en cada uno de sus grados, de tal suerte que solo el 5% de los educandos puede perder el curso, permitiendo en esa forma el avance de estudiantes a otros cursos superiores con deficiencias y vacíos académicos, que no solo desmejora la calidad de la educación, sino que también les acarrea serios problemas para el ingreso a la educación superior y al mismo mercado laboral.

Considerando que los objetivos de la educación se dirigen a proporcionar una sólida formación y conocimiento científico, tecnológico, artístico y humanístico, de tal manera que se prepare a los educandos para los niveles superiores del proceso educativo y su vinculación a la sociedad y al trabajo, no resulta conveniente propiciar ni seguir apoyando el sistema de la promoción automática de cursos, la cual durante su aplicación y vigencia ha venido generando entre la población estudiantil la cultura del menor esfuerzo.

Los efectos negativos de la promoción automática superan los beneficios que podrían considerarse. En primer lugar, el sistema de la promoción automática supone una gran desmotivación tanto para profesores como para alumnos que ven cómo sin esfuerzo alguno se puede pasar el año y, de tal forma el rendimiento académico no se premia ni se valora, dejando un resultado igual para aquellos estudiantes que con esfuerzo y consagración, durante el curso, han aprobado sus materias o asignaturas, frente a otros que no han mostrado interés alguno o mínimo, pues la promoción se da tanto para los estudiantes ejemplares y estudiosos como para los que hacen lo mínimo en las aulas de clase.

La promoción automática para avanzar a los cursos superiores, sin reunir las condiciones académicas, causa una pereza y debilitamiento intelectual en los estudiantes, que a la postre se verán reflejadas en las aulas universitarias, donde el rendimiento no resulta ser el mejor y el más óptimo, por la falencia de herramientas y conocimientos fundamentales sólidos requeridos para empezar el desarrollo como profesional. Como consecuencia de lo anterior se generan no solo pérdida de años, y deserciones de la educación superior, sino graves frustraciones personales y familiares.

En este orden de ideas se presentan diferentes patologías, tales como el desánimo de los profesores, cuyo esfuerzo y consagración tampoco genera resultado positivo alguno, ya que este se ve especialmente y pragmáticamente, reflejado en las habilidades y competencias de cada estudiante. La promoción automática ha causado, entre otras, una ausencia de autoridad en los docentes, por la dificultad que supone tratar de impartir disciplina y exigir rendimiento académico, cuando en la clase existe un gran número de alumnos desinteresados y desobedientes en el aprendizaje y que por consiguiente no prestan ninguna clase de atención, pues saben y son conscientes que sin esfuerzo alguno serán promocionados al siguiente nivel, dadas las condiciones que hasta el momento hay.

El descenso en el nivel académico desde la implantación del sistema de promoción automática, ha sido queja reiterativa de docentes, catedráticos y padres de familia que trabajan conjuntamente por la búsqueda de métodos que permitan elevar los niveles de exigencia, para recuperar

la cultura del esfuerzo y, elevar el nivel de formación de los educandos. Esto ha sido lo que se ha visto en el país, ya que diversas instituciones educativas, primarias, secundarias y superiores, han manifestado sus preocupaciones por el futuro de los estudiantes y su desarrollo académico hasta en el más alto nivel. Así pues, y contando con las sugerencias de los diferentes agentes implicados en este asunto es claro que lo que en general se quiere y se tiene como objetivo último es una mejora en la calidad de la educación, en todos los niveles, en donde el estudiante explote al máximo su potencial y poder evitar que suceda lo contrario dadas las decisiones toma respecto a la educación. En este orden de ideas, “Gracias al Decreto 230 y la obligatoriedad de promover al 95% de los estudiantes se ha violado para muchos niños y niñas el derecho a la calidad, a la igualdad y ha propiciado problemas que a futuro son insalvables.” Tal como lo expresan a su modo ver, las diferentes instituciones educativas, en especial las de Cundinamarca.

En países como España, cuya Ley General de Educación había acogido el sistema de la promoción automática, y ante el fracaso de los estudiantes españoles al no alcanzar los niveles mínimos en áreas básicas del plan de estudios mostrado a través de índices de conocimiento y capacidades, se determinó que en el año 2005 mediante la denominada Ley de Calidad de la Enseñanza se eliminará la promoción automática. De acuerdo con la información en la página web del Ministerio de Educación Nacional en Latinoamérica solo existe promoción automática en Nicaragua, Perú y Bolivia.

Modificar la forma como se promueven los estudiantes, elevando los niveles de exigencia, no solo garantizará la calidad de la educación, sino que brindará una igualdad de oportunidades tanto de acceso a la educación superior como a los mercados laborales.

Por las consideraciones en precedencia se reitera que no resulta conveniente para la excelencia en la educación, continuar con el esquema de la promoción automática, que no solo ha contribuido al desmejoramiento en su calidad, sino que retrasa e imposibilita la adopción oportuna de correctivos que permitan a tiempo detectar las dificultades y carencias de los estudiantes que no superen las evaluaciones y condiciones académicas para ser promocionados. Con la entrada en vigor de esta reforma, se buscará fortalecer el proceso de formación académica de los alumnos, así como el avance en la consecución de conocimientos, que a fin de cuentas serán la clave para prepararlos de una manera sólida para los niveles superiores y su vinculación a la sociedad y al trabajo.

Dadas las problemáticas que se presentan a raíz de la promoción educativa automática, es lamentable como se presentan, en la sociedad, el quiebre en el sistema escolar al pasar de un nivel a otro donde incide notoriamente la calidad de la enseñanza que se imparte. Problemática resultante, entre otros factores, de las reglamentaciones laxas y facilistas de evaluación y promoción, por lo que se hace necesario pensar en una escuela que dentro del sistema vaya generando propuestas más complejas según el nivel correspondiente, partiendo de coincidencias de tipo pedagógico para que haya continuidad en los objetivos y en las metodologías y, para que se dé una continuidad de contenidos, de estrategias y de fundamentos, y no una mera presentación administrativa bajo el “mote” de mejor aprovechamiento de los recursos.

La libertad de cátedra consagrada en el artículo 27 de la Constitución Política, y la cual conlleva entre otras cosas la posibilidad de desarrollar el ejercicio docente, incluida la evaluación de alumnos con plena libertad dentro de un estricto rigor ético y científico, se ve afectada notoriamente por una disposición que le ordena aprobar alumnos o promocionarlos a niveles superiores aun sin el lleno de los requisitos académicos y de formación, quedando en desmedro la idoneidad ética y pedagógica del educador que le reconoce y exige la Constitución Política.

Dentro del 5% y cuando se da el caso de reprobación, es muy posible, aun más desde hoy dados los antecedentes que caracterizan el sistema, desde la década de los ochenta del siglo pasado (establecimiento de la promoción automática por el Ministro Yepes), y muy especialmente desde 1994 con el Decreto 1860 (promoción automática velada de la Ministra Pachón de Villamizar), y es obligatorio “pasar” a los alumnos al grado siguiente con el agravante de no saber cómo hacerlo pues se podría acudir a la suerte, al orden alfabético, a la edad, etc., todo lo cual

configura un atentado contra la pedagogía, contra el valor científico de la evaluación, contra el derecho a la igualdad, contra el profesionalismo de los educadores y en fin, contra la calidad de la educación y de la enseñanza.

Para aplicar satisfactoriamente principios que mejoren la calidad de la educación tenemos el concepto más reciente que plantea el doctor Rodolfo Llinás, sobre el sistema educativo colombiano, hace referencia a la educación del país, planteando que: “El nivel es malo. No es ni siquiera regular, es malo. Es claramente malo”.

Al mirar datos de diferentes estudios encontramos unos donde la Procuraduría General de la Nación, señala que solo el 27% de los niños que están en el sistema reciben educación con calidad (Cfr. “El Derecho a la Educación”. 2006); y que además el Icfes 2006, en cifra muy superior, registra 635 colegios frente a 441 en el 2007, año este donde solo aparecen en esta clasificación 19 colegios oficiales frente a 422 establecimientos educativos particulares.

En cuanto a nuestra educación en relación con otros países, se pudo evidenciar que en los últimos años se ha convertido en algo lamentable pues en las pruebas TIMSS en Ciencias ocupamos el puesto 41 entre 42 países, y al igual que en Matemáticas donde también ocupamos el puesto 41; en cuanto a la prueba de Cívica y competencias ciudadanas clasificamos en el puesto 25 entre 25 países, aunque en conocimientos tuvimos mejor posición; en PIRLS prueba de lectura ocupamos el puesto 30 entre 35 países; y en la más reciente que fue la prueba PISA ocupamos el puesto 53 entre 57 países. Los anteriores datos están en conocimiento del Ministerio de Educación.

Aunque existen varios parámetros que inciden en la calidad, como por ejemplo la jornada completa que en la educación oficial apenas cubre a un 9.04% de los alumnos matriculados, se debe recalcar y hacer un fuerte énfasis en que el factor que más afecta a dicha calidad es el sistema de aprobación de grados y promoción de alumnos que aqueja a la educación desde el Decreto 1860 de 1994.

También conviene tener en cuenta que la repetición oficial que por razón de la norma vigente no pasa del 5%, en cifras aproximadamente 438.500 alumnos, contrasta frente a los resultados que presenta la educación de gestión privada, donde la repetición apenas llega al 1.1%, con aproximadamente 18.700 alumnos, y en donde su posicionamiento en las pruebas censales y en las Pruebas de Estado supera ampliamente al sector de la educación oficial.

Las estadísticas comparadas nos arrojan una primera conclusión y es la que hace referencia al asunto que trata el no fijar por decreto la aprobación y la promoción, que conllevan claramente a una menor o pésima calidad de la educación. De tal modo y para lograr mejores resultados, y conclusiones como en este caso, es necesario incrementar el nivel de exigencia y acompañado de un buen sistema pedagógico, que dé plena consistencia e importancia a la evaluación, y además de una propicia calificación en los resultados.

La solución está clara, y se sabe que no es mediante sistemas flojos y laxos como se forjan el carácter y la responsabilidad, sino con altos niveles de exigencia de tal manera que la evaluación sea promotora de la realización personal de los alumnos y sea medio para que los ideales y la filosofía de la educación que se propongan se realicen cabalmente.

Si los logros fundamentales quedan pendientes, no existirán evidencias de que el alumno ha alcanzado la conducta, la meta, la competencia o el estándar esperados dentro del proceso y no se podrían considerar cumplidos los fines de la educación.

Para darle solución a esto se necesita que tanto el país, la misma comunidad educativa nacional y hasta los mismos estudiantes ya se ha manifestado en diferentes foros contra la vigencia de unas normas de evaluación y promoción que propician la pereza, la irresponsabilidad y hasta la misma justicia, cuando se favorece a los “maquetas” y se pone en pie de igualdad a los responsables con los irresponsables. Y los esfuerzos se han visto ya que hoy para esta reforma se han involucrado en ella las diferentes instituciones educativas, las comunidades estudiantiles, las asociaciones de padres de familia y de rectores, profesores tanto de colegios (públicos y privados) como de Universidades, la Federa-

ción Colombiana de Educadores, entre muchos más. Se ha visto así una participación activa que trabaja en pro de una educación completa, en todos los sentidos de la palabra, que en vez de tener alumnos desertores tenga alumnos que deseen y hagan el esfuerzo de estudiar y tratar de llegar a estudios universitarios superiores.

Un dato de especial importancia, para este tema que se convierte en una problemática de interés nacional y público, se refiere a las acciones de tutela interpuestas en los Juzgados y Tribunales del país, donde muchos alumnos pretenden lograr en los estrados lo que no han podido conseguir en las aulas, lo que se apoya en apartes tomados del libro “Tutela y Educación” que se encuentra en prensas:

“A los más Altos Tribunales del Estado, como la honorable Corte Suprema, les ha tocado derivar el tiempo de su ejercicio de casación para dedicarse a resolver problemas de promoción de alumnos que se solucionarían con una legislación clara y precisa, donde la exigencia conlleve a la calidad de la educación.

Quedarán algunas inquietudes en torno a la responsabilidad de los educadores por su acción educativa cuando las decisiones de su competencia docente las toman los jueces desde los estrados judiciales; y otras, en torno a los espacios de la libertad en que ha de desarrollarse la práctica profesional de la educación ante las situaciones que está generando la aplicación de la pedagogía de los jueces en la ya famosa tutela.

Compete a quienes hacen parte del sistema educativo o de la comunidad académica, llamar la atención sobre las implicaciones de los jueces en las aulas y especialmente sobre las connotaciones de la acción de tutela en la educación, porque no creemos que sea competencia de los Jueces de la República definir la naturaleza y las pautas del hecho educativo y los requisitos y prerrequisitos para la promoción escolar. Para este caso se cree que es ilegítimo ampararse en las trincheras de los estrados judiciales para alcanzar promociones académicas, como también es ilegítimo acomodarse en los escritorios de esos mismos estrados para hacer protagonismo pedagógico para imponer la ley interpretada de manera personal y subjetiva.

Ante estos hechos la honorable Corte Constitucional dice que a través de la educación se propicia, se promueve la verdadera igualdad, pero queda fácil colegir que la educación no será promotora de mejoramiento si las exigencias se nivelan por lo bajo.

Como respuesta a la anterior problemática, el Ministerio de Educación, durante este año 2008, está realizando foros educativos en todo el país bajo el lema “evaluar para valorar”, haciendo fuerte presencia en diferentes ciudades del territorio colombiano, tales: Buga, Uribia, Yopal, Tunja y en principales ciudades como Bogotá y Medellín. En estos foros la Ministra de Educación expresó sobre la evaluación: “es saber aprovechar una herramienta para promover aprendizajes, a partir de relaciones constructivas que señalan oportunidades de mejoramiento individual, de estudiantes y docentes, de las instituciones y del sistema educativo en su conjunto... Con la evaluación en acción todos crecemos”. Ratificando una vez más que es mediante este método con el cual se obtiene una educación exitosa desde las aulas de clase.

En este orden de ideas, los resultados de la evaluación son los mecanismos que favorecen las búsquedas de rutas eficaces para proponer la calidad, considerando el uso de estándares y las experiencias significativas dejando como al gran ganador de todo este proceso a los estudiantes, que al fin de cuentas son los constructores del futuro de Colombia.

Pliego de modificaciones

Las modificaciones introducidas son el fruto de los múltiples aportes de los diferentes actores, Ministerio de Educación, Asociaciones de Colegios Privados, la Federación Colombiana de Educadores Fecode, Confederación Nacional Católica de Educación, Asociaciones de Rectores, Instituciones Educativas, estudiantes, padres de familias, y profesores, es así como:

Se introduce un artículo nuevo donde se señala que la evaluación de la educación es un elemento sustantivo hacia la calidad, la equidad y la inclusión de los educandos, siendo la finalidad del presente proyecto de ley.

En el artículo 2°, siguiendo el mismo espíritu, se manifestó que la promoción es un proceso integral de formación y desarrollo de competencias para la vida, donde es vital que cada actividad pedagógica sea evaluada.

El Ministerio de Educación Nacional establecerá los criterios referentes a la calidad de la educación, como los lineamientos curriculares y los estándares básicos de competencias y orientaciones pedagógicas para las diferentes áreas que deben tenerse en cuenta en la evaluación, como se expresa en el artículo 3°.

En relación con el artículo 4° se adiciona la posibilidad que el Ministerio de Educación pueda establecer modelos y metodologías de promoción flexible.

Es deber del Estado y de sus autoridades propender por una verdadera educación de calidad, en la que todos los niños y jóvenes alcancen los objetivos y finalidades de la educación, como derecho fundamental, a través de la cual obtengan aprendizajes útiles para su desarrollo personal y en sociedad, teniendo en cuenta sus condiciones socioeconómicas y culturales.

En razón a que la educación es flexible y dinámica, el Ministerio de Educación debe constantemente revisar los factores que inciden tales como la organización del servicio por ciclos, las escalas valorativas, las áreas obligatorias y fundamentales, técnicas y demás aspectos del currículo, atendiendo al desarrollo de los educandos, y a la diversidad geográfica, étnica y social del país.

Proposición

Dése primer debate favorable al Proyecto de ley número 185 de 2006 Cámara y 226 de 2007 Senado, por la cual se dictan normas en la prestación del servicio público de educación y promoción educativa y se derogan otras disposiciones, con pliego de modificaciones.

Cordialmente,

Carlos R. Ferro Solanilla,
Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 185 DE 2006 CAMARA Y 226 DE 2007 SENADO

por la cual se dictan normas en la prestación del servicio público de educación y promoción educativa y se derogan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La evaluación de la educación es un elemento sustantivo hacia la calidad, la equidad y la inclusión de los educandos.

Artículo 2°. La promoción escolar en la educación formal tanto en el nivel de educación básica (primaria y secundaria), como en el nivel de la educación media se entiende como el avance del educando en su proceso de formación y desarrollo de competencias para la vida, evidenciado por los resultados de un proceso de evaluación formativa e integral. Se efectúa en cada actividad pedagógica, en cada período del año lectivo y en cada grado de los ciclos y niveles de la educación, y se fundamenta en los logros de los educandos en sus procesos de formación y aprendizaje.

Artículo 3°. La promoción de grado se realizará atendiendo los criterios establecidos en los referentes de calidad expedidos por el Ministerio de Educación Nacional, tales como lineamientos curriculares, estándares básicos de competencias y orientaciones pedagógicas.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional reglamentará en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la sanción de la presente ley, los criterios de aprobación y reprobación de grado, así como los procedimientos correspondientes a las acciones de refuerzo y superación de logros necesarios para garantizar el avance con calidad de los educandos dentro del proceso educativo. Para tal efecto el Ministerio de Educación Nacional podrá revisar factores incidentes relacionados tales como la organización del servicio por ciclos, las escalas valorativas, las áreas obligatorias y fundamentales y demás aspectos del currículo. Todo esto

bajo criterios de flexibilidad, atendiendo al desarrollo de los educandos, y a la diversidad geográfica, étnica y social del país.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial los artículos 9°, 10 y 11 del Decreto 230 de 2002 y 1° del Decreto 3055 de 2002.

Cordialmente,

Carlos R. Ferro Solanilla,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 207 DE 2007 SENADO, 192 DE 2006 CAMARA

por la cual se reglamenta la atención integral de los menores de seis años en la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén.

Objeto del proyecto

Contribuir a la formación integral de los niños de los sectores más vulnerables desde la gestación y el nacimiento hasta los seis años, garantizar un desarrollo físico, social, emocional, espiritual y cognitivo adecuados; cubrimiento completo en salud a través del régimen subsidiado en las diferentes etapas del crecimiento y desarrollo; nutrición balanceada que permita un adecuado desarrollo físico y mental; educación por medio de metodologías pedagógicas flexibles, desescolarizadas y acordes con la edad y con el desarrollo científico, para que aprendan un lenguaje adecuado y unas formas de comportamiento que les permitan su inclusión social como seres humanos, y para que se les ayude a resolver los problemas psicológicos que presenten.

Antecedentes del proyecto de ley

En cuanto al marco legal que soporta la iniciativa legislativa, es preciso mencionar que tiene sustento en la Constitución Política, en reiterada jurisprudencia nacional y en tratados internacionales suscritos por Colombia.

Como ponente del presente proyecto de ley, debemos advertir que lo dispuesto en él se encuentra consagrado, en forma general, en la Constitución Nacional en particular en los artículos 44 y 50 en los cuales se hacen, como es propio de un texto constitucional, enunciados generales que le corresponde al legislador precisar en el marco de una ley, en la cual se determinan, entre otros aspectos, los sectores en los cuales debe hacerse énfasis bajo criterios claros de focalización, las entidades responsables de entregar la atención que materializa el derecho, además de los procedimientos necesarios para hacer realizable y concreto el enunciado constitucional. En igual sentido le corresponde al Presidente de la República a través de los Ministros, haciendo uso de la llamada potestad reglamentaria, expedir los decretos correspondientes que en forma específica definen lo dispuesto tanto en la ley como en la Constitución, para el efecto vale la pena hacer referencia a un aparte de la Sentencia 574 de 2002 que al respecto dice:

“Los principios fundamentales del Estado son una pauta de interpretación ineludible por la simple razón de que son parte de la Constitución misma y están imbuidos de toda la fuerza normativa que les otorga el artículo 4° del texto fundamental. Sin embargo, no siempre son suficientes por sí solos para determinar la solución necesaria en un caso concreto. No obstante el hecho de ser normas dotadas de valor normativo, siguen teniendo un carácter general y por lo tanto una textura abierta, lo cual, en ocasiones, limita la eficacia directa de los mismos. En estos casos se trata de un problema relativo a la eficacia más o menos directa de los principios y no a un asunto relacionado con su falta de fuerza normativa”.

Con relación a la financiación del proyecto, en el artículo 17 se establecen las fuentes de recursos con los que se pretende financiar la iniciativa, lo dispuesto en dicho artículo, es preciso actualizarlo, toda vez que para la época en que fue presentado, hacía tránsito en el Congreso el Proyecto de Acto Legislativo número 169 de 2006, hoy Acto Legislativo número 04 de 2007, en el cual se dispone que los recursos por crecimiento de la economía superior al 4%, deben ser destinados por las

entidades territoriales a la atención de la primera infancia. El proyecto cuenta con la coadyuvancia necesaria, según consta en oficio enviado por el Ministerio de Hacienda.

Igualmente, consideramos oportuno y razonable, acatar las sugerencias, que tanto el Ministerio de Educación Nacional como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, hicieron con relación al contenido inicial del proyecto, sugerencias que también introducimos como modificaciones al texto inicial, en el pliego de modificaciones.

Luego de analizar el contenido de la exposición de motivos, en donde se presentan además de las razones de legalidad y conveniencia de la iniciativa, soportadas con estadísticas y muy juiciosos estudios que reafirman la necesidad y oportunidad de establecer un marco normativo que garantice la concreción de los derechos de los menores en la llamada primera infancia, consideramos que en esta ponencia es necesario y además suficiente traer dichos argumentos como sustento del proyecto de ley, por lo cual transcribimos en forma integral su contenido.

La Constitución Política de Colombia en su Capítulo II, artículo 44, definen como derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión; así como la protección contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos; se formula el presente proyecto que tiene como objeto contribuir a la formación de los niños y niñas entre cero y cinco años, de los sectores más vulnerables del país, ubicados en los niveles 1 y 2 del Sisbén, con el fin de garantizarles un desarrollo físico, social, emocional, espiritual y cognitivo, que, por un lado, de acuerdo con el artículo 7° del Código de Infancia y Adolescencia, otorgue a esta población el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior; y, por el otro, contribuya como elemento estratégico del desarrollo de la sociedad, en tanto la intervención temprana de esta población y sus necesidades, incluso desde el momento del embarazo, propicia y potencializa las condiciones básicas para su posterior ingreso a la vida social y productiva del país.

Según el artículo 44 de la Constitución, la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos; en este sentido es importante y necesaria la formulación de un proyecto de ley que abogue por los niños y niñas más desprotegidos de nuestra Nación y reconozca en ellos actores importantes del proceso de transformación productiva de la sociedad.

Si bien, los esfuerzos que se llevan a cabo en el presente por lograr unos índices de cobertura universal en los ámbitos de la salud y educación de los niños y niñas, se justifican en tanto representan para el país una forma de invertir en el desarrollo social y en la creación de mejores condiciones para la población, es fundamental formalizar ese esfuerzo en un proyecto de ley que sirva de marco de referencia a las acciones y programas que promueven la atención integral a los menores, específicamente, a los niños y niñas entre 0 y 5 años pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén, pues ellos requieren particular cuidado por tratarse de un tipo de población que se ve afectada a pesar de los esfuerzos de instituciones como el ICBF, por las características inestables de la atención que les brindan tanto sus grupos familiares como aquellos programas denominados no formales. Es importante resaltar que las condiciones de bienestar nutricional, físico, psicológico y emocional determinan, en gran parte, el desarrollo de habilidades y conductas sociales posteriores, así como el rendimiento y continuidad de los niños y niñas en procesos formales tan importantes como la escolarización.

Se pretende, entonces, con este proyecto que el Estado, sus instituciones y la sociedad entera centren su atención en la mujer embarazada y sobre la infancia del país y que se conjuguen los esfuerzos adelantados en Colombia con los de aquellos organismos, instituciones y programas que en el ámbito internacional, velan y promueven la defensa de los derechos y necesidades de los niños y niñas de los sectores más

vulnerables de la sociedad. Con el ánimo de facilitar esta contextualización a continuación se ilustra, brevemente¹, el origen de las directrices éticas y metodológicas que configuran el accionar de algunos Programas Internacionales de Atención a la Primera Infancia², y se introduce, posteriormente, el panorama general de las condiciones y los medios bajo los cuales se brinda atención a los niños y niñas de los sectores más pobres de nuestro país.

Breve panorama internacional

Origen y directrices de la atención a la primera infancia

Los acuerdos internacionales señalan que uno de los factores de desarrollo es aquel que contempla en cada país el cuidado y protección de la primera infancia: diversos estudios realizados en varios países en las décadas anteriores han demostrado que en materia de educación inicial, por citar un ejemplo, se producen efectos sociales y económicos que trascienden las acciones directas que se llevan a cabo con los menores de seis años. Los estudios de costo-beneficio muestran una gran rentabilidad de la inversión que los países hacen en la primera infancia.

De acuerdo con Myers³: “el ahorro de gastos derivados de una menor incidencia de la criminalidad, de los problemas de salud, la también menor necesidad de programas de recuperación escolar y el descenso en la demanda de otros programas sociales, puede hacer que la tasa de retorno de la inversión preescolar se multiplique por siete. En países como el nuestro, la mortalidad en menores de cinco años, según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2005, si bien muestra una disminución sigue siendo preocupante: en los primeros cinco años de vida, 30 de cada mil niños mueren en Colombia. Entre las causas de esas muertes suelen encontrarse: trastornos respiratorios, infecciones intestinales, malformaciones congénitas, deficiencias nutricionales, muertes violentas, muertes accidentales, presuntos homicidios y accidentes de tránsito.

En su artículo “Atención y Desarrollo de la Primera Infancia en Latinoamérica y el Caribe”, Robert G. Myers, miembro del Grupo Consultivo de Atención y Desarrollo de la Primera Infancia, señala que fue a partir de la inclusión de la atención y el desarrollo de la primera infancia y la educación inicial, surgidas de la Conferencia Mundial de Educación para Todos, celebrada en Jomtien, Tailandia, en 1990, que los sistemas educativos se vieron en la necesidad de ampliar hacia abajo su perspectiva tradicional sobre la educación básica, en la que el aprendizaje y la educación eran contemplados a partir del acceso a la escuela primaria (Torres, 1999). Según el autor, la Declaración de Jomtien específica concretamente lo siguiente “El aprendizaje comienza al nacer. Esto requiere atención y desarrollo de la primera infancia. Esta puede proporcionarse implicando a las familias, a las comunidades o a programas institucionales, según corresponda”.

Esta declaración, prosigue Myers, define como objetivos: “La expansión de actividades de atención y desarrollo de la primera infancia, incluyendo intervenciones con la familia y con la comunidad, especialmente para niños pobres y desfavorecidos”. Una segunda versión de dicha conferencia, celebrada en Dakar en el año 2000, corroboraría dicha intención al manifestar como su objetivo número uno: “Ampliar y mejorar el cuidado infantil integral y la educación, especialmente para los niños más vulnerables y en desventaja”. A pesar de esta Declaración, señala Emily Vargas-Barón⁴, la tendencia de algunos países ha sido saltarse el objetivo uno y pasar rápidamente al objetivo dos que dice: “asegurar para el 2015 que todos los niños particularmente las niñas, los niños en circunstancias difíciles y aquellos provenientes de minorías étnicas, tengan acceso y terminen la educación primaria gratis y obligatoria de buena calidad. Situación que, reconoce la autora, si bien representa una medida de mayor inmediatez en la mejora de objetivos en torno a los procesos de escolarización, se pasa por alto el que la inversión en el desarrollo integral de la primera infancia es la base

1

2

3

4

fundamental de la preparación para la escuela y para lograr éxitos en esta y en la vida en general.

En este mismo sentido, el proyecto de la Unesco/OCED para el Análisis de la Política de la Primera Infancia, afirma: el cuidado y educación de la Primera Infancia es visto ahora como una estrategia efectiva para reducir la pobreza y superar la injusticia social, pues atiende sus causas desde el inicio. Organismos de defensa y protección de la Infancia como Unicef, coinciden en ideas como esta, al considerar que los primeros años de vida son cruciales para el desarrollo integral de futuros ciudadanos.

Los niños y niñas que reciben protección y cariño durante su primera infancia, afirman, tienen más probabilidades de sobrevivir y crecer saludablemente, de padecer menos enfermedades y trastornos, y de desarrollar ampliamente sus aptitudes cognitivas, lingüísticas, emocionales y sociales. Es también más probable que sean buenos estudiantes cuando comiencen la escuela, y como adolescentes tendrán una mayor autoestima que les proveerá, en un futuro cercano, más posibilidades de convertirse en miembros creativos y productivos de la sociedad.

En diversos estudios llevados a cabo por estos organismos se afirma sin dudar, que el ofrecimiento de una atención integral a la niñez puede, en una sola generación, contribuir a romper los círculos de pobreza, enfermedad y violencia que afectan a países como el nuestro. De allí, que garantizan que la infancia goce de unas condiciones óptimas durante sus primeros años de vida es una de las mejores inversiones que un país puede realizar si desea competir en una economía mundial que se basa en el capital humano.

Según Unicef, lamentablemente, la población infantil entre 0 y 5 años de edad es la que menos atención e inversión recibe por parte de los gobiernos. Todos los años, aproximadamente 132 millones de niños y niñas emprenden una vertiginosa carrera que comienza en la indefensión del recién nacido hasta alcanzar el dinamismo de los tres años de edad. Pero todos los años, el desarrollo de muchos de ellos se ve truncado al verse privados de un modo u otro de la atención, la protección, la salud y la nutrición que necesitan para sobrevivir, crecer, desarrollarse y aprender.

Las estadísticas presentadas por Unicef⁵ dan cuenta de que en los países en desarrollo, uno de cada cuatro niños viven en la pobreza, y sus familias ganan menos de un dólar al día. Las peores consecuencias son que cerca de 11 millones de niños y niñas alrededor de 30.000 al día mueren anualmente antes de cumplir cinco años, la mayoría debido a causas que se pueden evitar o curar. Para este organismo, durante los últimos diez años, las tasas de mortalidad infantil o bien no han cambiado o han empeorado en la mayoría de los países más pobres del mundo. Las causas de la mayoría de las muertes en los países en desarrollo siguen siendo las mismas: enfermedades como la neumonía, la diarrea y la desnutrición, que, afirma el Organismo, se pueden tratar o prevenir, y para las que existen soluciones de bajo costo.

El caso colombiano

Como se expuso anteriormente existe un acuerdo frente a la necesidad de promover programas de atención integral que tengan como objetivo potenciar el desarrollo cognitivo, educativo y psicosocial de la población infantil menor de 6 años como un elemento fundamental para el desarrollo económico y social de una nación. En el país, las propuestas tendientes a desarrollar ese tipo de objetivos no son pocas; sin embargo, es indispensable para ello la creación de un marco legal que las apoye, promueva y controle con el fin de garantizar a esta población unas condiciones de atención cada vez mejores.

El reto que se impone al crear una ley que tenga como objetivo el ofrecimiento de atención integral (salud, nutrición, educación y apoyo psicológico) a los menores entre 0 y *5 años, se hace más significativo y necesario al atender a cifras como las que revelan las proyecciones del DANE, para este año: el 52% del total de la población estará por debajo de la línea de pobreza, siendo el 65% menores de 18 años; de estos, el 15,82% son niños entre 0 y 5 años. Por su parte, la población

indigente se estima en el 18%, de la cual el 25% está constituido por niños y niñas. De estos el 17,22% está en el rango de edad perteneciente a la primera infancia (0 a 5 años). Cifras que en opinión de los representantes del Programa de Apoyo para la Primera Infancia resultan paradójicas y cada vez más desesperanzadoras, ya que los estudios recientes muestran la importancia que este período del ciclo vital tiene para el desarrollo integral del ser humano y las implicaciones de un medio ambiente adecuado y rico en estímulos para lograr un crecimiento y desarrollo sanos.

Igualmente, fuentes del DANE del año 2005, señalan una tasa de mortalidad de menores de 5 años que llega a 26 x cada 1.000 nacidos vivos, cifra que en departamentos como el Chocó asciende a 90. Sin duda, indicadores alarmantes que reflejan, en parte, la situación actual de la niñez en Colombia:

La violencia cobra al año la vida de 745 niños por homicidio.

El número de suicidios infantiles en Colombia alcanzó en el año 2005, la cifra de 161.

En ese mismo año se reportaron 7.564 casos de maltrato infantil, que solo representan el 5% de los ocurridos realmente.

En el 2005, el Instituto de Medicina Legal (IML) registró 64.979 casos de violencia intrafamiliar de los cuales 10.337 fueron cometidos contra personas menores de 18 años.

Fuentes del mismo Instituto revelan que en 2005, fueron reportados 10.808 casos de violencia sexual donde la víctima era un menor de edad; sin embargo, según proyecciones de IML esta cifra sólo corresponde al 5% de los delitos sexuales ocurridos.

56.000 menores son atendidos al año por el ICBF por encontrarse en situación de abandono o peligro, de ellos 4.500 son declarados en abandono.

La Fiscalía General de la Nación atiende 60.000 denuncias al año por el delito de inasistencia alimentaria.

No obstante, en Colombia, el esfuerzo y trabajo llevado a cabo por instituciones como el ICBF representa para esta población un apoyo significativo que merece y necesita ser impulsado y reforzado por propuestas y proyectos que mejoren las condiciones en que se brinda la atención a los menores entre los 0 y 6 años pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén, garantizando los recursos humanos, técnicos y económicos, necesarios para el ofrecimiento de programas de atención integral en los campos de la salud, la nutrición, educación y apoyo psicológico.

Un ejemplo de los logros alcanzados por el ICBF para el 2005 está en el desarrollo de iniciativas como el Programa de *Desayunos Infantiles*, cuyo propósito es el de mejorar el consumo y aprovechamiento biológico de alimentos, así como impactar la prevalencia de anemia, el cual atendió en lo corrido de 2005 a 517.598 niños entre 6 meses y 5 años de edad. Programas como estos, así como otros adelantados por el ICBF, entre ellos, la promoción del registro civil de los niños, las coberturas útiles de vacunación para la edad, la afiliación al sistema salud, la asistencia de los niños al programa de crecimiento y desarrollo, y los hábitos saludables, por citar algunos; dan cuenta de las necesidades de esta población y, evidencian, la urgencia de contar con una ley que tenga como objetivo la promoción, desde los primeros años del desarrollo humano (e incluso que contemple la atención a las madres gestantes, especialmente a aquellas menores de edad), de un modelo de atención integral que, como lo señalamos anteriormente, garantice el acceso a la educación, la salud y todas aquellas atenciones que el Estado debe ofrecer a la población infantil en su condición de sujetos de derecho.

Según la publicación *Situación de la educación preescolar, básica, media y superior en Colombia*⁶, el panorama de la educación inicial en Colombia, articulada al ofrecimiento de una atención integral, se percibe a través de dos modalidades institucionales que, si bien ofrecen atención a un amplio sector de la población infantil más pobre de nuestro país, podrían ser articuladas de manera formal al sistema educativo con el fin de garantizar la continuidad y mejoramiento de sus programas

y las condiciones de infraestructura, recursos humanos y técnicos, bajo las cuales estos se brindan.

Según dicho informe, en Colombia coexisten dos modalidades institucionales de educación inicial susceptibles de articularse tal y como este proyecto de atención integral a la población infantil más pobre lo pretende: de un lado están los programas de protección y cuidado liderados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y por otras instituciones tales como el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito en Bogotá, el Programa Maná del departamento de Antioquia, el Programa Buen Comienzo de la Alcaldía de Medellín, organizaciones privadas, Cajas de Compensación Familiar o fundaciones que trabajan en beneficio de la niñez y la familia. Por otra parte, está el preescolar propiamente dicho, el cual por hacer parte del sistema educativo se reconoce como un programa formal regulado, el cual es ofrecido por planteles oficiales y privados. Estos dos, si bien se ofrecen bajo condiciones diferentes, configuran el escenario más importante de atención a la población en edades entre los 0 y 6 años, y es por ello que, con este proyecto se pretende garantizar, en el caso de la educación preescolar como en el de los programas de atención –no formales–, una articulación que permita, especialmente a estos últimos, contar con los recursos y medios necesarios para preparar, atender y capacitar a la población descrita en su proceso de socialización, ingreso a la educación básica, y demás servicios incluidos en el modelo de atención integral propuesto.

Si bien, como se mencionó anteriormente, existe un gran avance en los programas de atención a la niñez desarrollados por Institutos como el ICBF, las cajas de compensación, el CINDE, entre otros; se considera importante crear una ley que garantice la continuidad y obligatoriedad de programas de dicha naturaleza y, de paso, comprometa al Estado en el desarrollo de políticas que tengan como objetivo el mejoramiento de las condiciones de vida de la población infantil más vulnerable de nuestro país.

Un breve acercamiento a las modalidades de atención, no formal y formal, antes mencionadas exige citar, en primer lugar, algunos de los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar relacionados con la atención directa a la primera infancia y, posteriormente, implica hacer algunas puntualizaciones acerca del Sistema Educativo Colombiano que tiene a su cargo la promoción y ofrecimiento de programas formales como el preescolar. Lo anterior con el fin de conocer no sólo la importancia de ambas modalidades sino, como se señaló anteriormente, de sustentar la importancia de articular los programas de educación formal, a través de propuestas como la de este proyecto de ley en la que el Ministerio de Educación Nacional asumiría la atención de los niños a partir de los tres años de edad, y hasta los cinco en modalidades de educación no formal y luego bajo la modalidad de transición, con un modelo pedagógico flexible, atendido por grupos interdisciplinarios de profesionales, diseñado para cada edad, manteniendo la atención de nutrición completa con la colaboración del ICBF y ofreciendo el apoyo psicológico cuando fuere necesario.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, ofrece entre sus programas de atención a la población entre 0 y 5 años de edad, programas como el *Materno Infantil*, una estrategia de apoyo nutricional y de salud dirigida a mujeres gestantes, madres lactantes, niños y niñas menores de 7 años de edad, residentes en las áreas rurales, preferiblemente de los niveles 1 y 2 del Sisbén; así mismo el Programa *Lactantes y preescolares* a través del cual se aportan recursos a organizaciones sin ánimo de lucro que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar para que brinden atención a niños y niñas entre los 3 meses y los 5 años. El Programa *Hogares FAMI “familia, mujer e infancia”* realiza⁷ actividades con mujeres gestantes, madres lactantes y menores de dos años de edad, preferiblemente de los niveles 1 y 2 de Sisbén, con el propósito de mejorar la función socializadora y fortalecer la participación del padre, la madre y de los hermanos en el desarrollo del niño.

Otros programas de igual naturaleza como los *Hogares Comunitarios de Bienestar*, los *Hogares Infantiles*, *Jardines Comunitarios*, el *apoyo a la socialización de niños sordos* y el Programa de *Desayunos infantiles* “que en conjunto atienden actualmente a 1.337.240 menores

de hasta 6 años” configuran iniciativas en pro de la atención integral de esta población que necesitan ser apoyadas y dotadas con los recursos humanos y materiales necesarios para un mejor aprovechamiento de sus servicios. De ahí el interés de este proyecto de ley en proponer un modelo de atención integral que se ve respaldado, en el campo educativo, nutricional, de salud y atención psicológica, por los profesionales, practicantes y egresados, de las universidades colombianas; factor que no sólo permitirá el contar con un recurso humano experto en cada una de las áreas propuestas de la atención integral, sino aplicar y desarrollar nuevas técnicas, metodologías y modelos en el trabajo con los niños, niñas, docentes y padres de familia de la población objeto de este proyecto.

En el caso de los programas educativos formales para los mayores de cinco años, la Constitución Política de 1991 estableció la obligatoriedad de la educación entre los 5 y los 15 años de edad, la cual abarca un grado de preescolar (transición) y nueve de básica. Posteriormente, la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) definió la educación preescolar, artículo 15, como aquella que se “ofrece al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, psicomotriz, socioafectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas”, y determinó, según el texto citado más arriba, que durante la segunda mitad de la década de los 90 el grado obligatorio de preescolar –transición– debería generalizarse a todas las instituciones educativas del Estado. Asimismo, y en la medida en que se lograra este cubrimiento, las entidades territoriales deberían iniciar, de manera gradual, la ampliación hacia los otros dos grados “prejardín y jardín”, para que todos los niños y niñas entre los 3 y los 5 años de edad pudiesen contar con al menos tres años de educación previa a la básica.

La anterior afirmación plantea una pregunta ¿por qué todos los niños y niñas entre los 3 y los 5 años de edad no cuentan con al menos tres años de educación previa a la básica? Una pregunta sin respuesta que justifica una vez más la necesidad de desarrollar una propuesta para fortalecer el marco de la Ley General de Educación con una ley que garantice, para este grupo de la población, el ofrecimiento de una atención integral que contemple iguales objetivos, continuidad en las metas y una adecuada articulación entre los programas de atención no formal señalados más arriba, los cuales atienden a un amplio sector de la población entre los 0 y 5 años de edad, y los programas educativos formales propios del sistema educativo colombiano. Un modelo de atención integral que busque garantizar el derecho a la salud, la nutrición, la educación y la atención psicológica al que esta población tiene derecho.

El informe sobre la *Situación de la educación preescolar, básica, media y superior en Colombia*, da cuenta del punto de vista de la población respecto a este tipo de iniciativas, a partir de los resultados obtenidos en la *encuesta de percepción ciudadana de educación de 2004*⁸, en la que se encontraron resultados a favor de la importancia de que los niños cursen el preescolar antes de ingresar a la primaria: el 85% de los padres, el 86% de los jóvenes y el 87% del público en general consideran que es importante o muy importante contar con este tipo de atención educativa. Adicionalmente, todos los grupos de entrevistados consideraron altamente prioritario que el Gobierno Nacional adelante acciones para aumentar el número de cupos en este nivel, mejorar la calidad del mismo, complementarlo con servicios de nutrición, salud, apoyo psicosocial, así como destinar más recursos para impulsar estos programas.

Finalmente, informes como el anteriormente citado señalan que en el sector educativo se adelantan esfuerzos para lograr la universalización de la cobertura de este nivel, comenzando por el grado de transición, que es el que la Constitución y la Ley General de Educación, hasta ahora, establecieron como obligatorio. En 2003 había casi 1.150.000 niños y niñas matriculados en preescolar que comprende tres grados, de los cuales el 31% cursaba prejardín y jardín. Aunque este es un esfuerzo importante del país en materia de la prestación del servicio educativo

7

8

a los menores, ese número es aún bajo cuando se compara con la población infantil en edad de cursar el preescolar. Cabe anotar que la mayoría de esta matrícula está ubicada en las zonas urbanas (78%), y que la mayor oferta se presenta en las instituciones educativas oficiales, las cuales cubren el 65% del total de niños y niñas matriculados. Por tanto, al desafío de lograr que todos los menores de 5 años tengan la posibilidad de cursar tres grados de preescolar se suma el de buscar estrategias más pertinentes para aquellos que habitan, por ejemplo, en el campo.

El anterior panorama permite entonces, introducir unas primeras razones por las cuales se hace necesaria la formulación de un proyecto de atención integral a los menores entre 0 y 5 años pertenecientes a los sectores 1 y 2 del Sisbén:

1. Es necesario formular una ley que formalice y garantice las acciones que institutos como el ICBF llevan a cabo con la población infantil a través de programas no formales; esto es, la atención que se brinda a través de programas cuyas condiciones técnicas, humanas y de infraestructura no alcanzan a suplir el total de las necesidades de esta población. Con ello no se pretende demeritar el trabajo que muchas instituciones llevan a cabo actualmente, por el contrario, resalta la necesidad y la obligatoriedad que tiene el Estado de fortalecerlas para lograr, de este modo, una mayor garantía y responsabilidad en las acciones que llevan a cabo.

2. Es importante y necesaria la articulación entre los programas no formales⁹ de atención a los menores de 5 años, y los programas educativos formales a los que todo niño y niña, según la Carta Constitucional, tienen derecho. Si bien, se adelantan numerosos esfuerzos por lograr una cobertura educativa universal, por disminuir cada vez más los índices de deserción escolar y mejorar ostensiblemente la calidad de los programas educativos, se debe pensar en las condiciones bajo las cuales la población objeto de este proyecto ingresan a los grados iniciales de la educación formal como el preescolar. Articular ambos tipos de programa; esto es, velar por el sostenimiento de unas condiciones óptimas tanto para los unos como para los otros, es una alternativa que permitirá, por un lado, garantizar el compromiso del Estado frente a programas y objetivos que involucren la atención de la niñez desamparada y, por el otro, propender por un sistema educativo que tenga en el eje de sus acciones la atención integral como un modelo para desarrollar en la primera infancia.

3. El proyecto de ley aquí concebido se enmarca en el tipo de objetivos señalados no sólo por los programas internacionales de atención integral a la niñez, sino por las mismas instituciones, familias y programas que en el ámbito nacional tienen claro que un bajo desarrollo infantil está directamente relacionado con la pobreza, el analfabetismo, el conflicto interno, la violencia familiar, la enfermedad crónica y la desnutrición que padecen muchos de los niños de nuestro país.

Principios orientadores

Este proyecto de ley se formula con base en el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, según el cual son derechos fundamentales de los niños y niñas: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.

Así mismo, responde a lo dispuesto en la Carta Constitucional en el mismo artículo, donde se señala que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás; en este sentido invoca la Ley 12 de 1991, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y las disposiciones consignadas en el Código de la Infancia y Adolescencia de Colombia, en particular, el artículo 7°, según el cual: “*Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su*

amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos”.

Así mismo el artículo 8° del mismo Código en el que: “*Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes”.*

Principios orientadores todos estos que podemos sintetizar alrededor de las definiciones conferidas a cada uno de ellos por la Constitución Política de Colombia. Según Mario Madrid-Malo¹⁰, la Carta Constitucional define el derecho a la alimentación equilibrada como el derecho fundamental de todo niño a recibir una alimentación en la que el adecuado número de calorías sea provisto por una cantidad proporcionalmente adecuada de proteínas, grasas e hidratos de carbono; de igual forma define el derecho a la asistencia médica como el derecho fundamental de toda persona a recibir atención médica en caso de enfermedad o accidente, ya que toda persona tiene el deber constitucional de procurar el cuidado integral de su salud (artículos 44, 46, 47, 49, 50, entre otros); este derecho se ve complementado por el derecho a la salud el cual es también un derecho fundamental de todas las personas a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental.

Este proyecto de ley de atención integral a los niños y niñas entre los 0 y 5 años, de los niveles I y II del Sisbén, tiene frente a este último un alto grado de pertinencia ya que por medio de él busca promoverse lo consignado en la Constitución sobre la obligatoriedad para adoptar, entre otras medidas, las conducentes a crear condiciones que aseguren a todos, en caso de enfermedad y asistencia médica, el efectivo reconocimiento de este derecho. La Carta Constitucional afirma que la atención en salud es un servicio público a cargo del Estado y, en ese sentido, es deber de este promover acciones que procuren el cuidado integral de la comunidad y de la salud de toda persona (artículos 49, 79, 95-2, 356 y 365).

El derecho a la seguridad social, otro de los que se invoca en este proyecto, lo entendemos aquí como el derecho fundamental de toda persona a la cobertura integral de sus contingencias, y a que se le garanticen los medios para el desarrollo pleno de su personalidad para su integración permanente a la comunidad. Según la Carta Constitucional, la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio prestado bajo la dirección, la coordinación y el control del Estado (artículos 46, 48 y 53). Por último, apelamos al significado que confiere la Constitución al derecho al cuidado ya que configura, en el escenario del proyecto de ley que aquí se formula, uno de los ejes fundamentales a partir del cual justificar y promover un modelo de atención integral que tenga como dispensarios a los menores entre los 0 y 5 años pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén.

La Carta define el derecho al cuidado como el derecho fundamental de todo niño a recibir, desde el tiempo en que es concebido, la protección y la asistencia necesarias para lograr un adecuado desarrollo físico, mental, moral y social.

Seis años es demasiado tarde para empezar.

Elementos básicos del proyecto de ley.

A las razones anteriormente expuestas como sustentación para la formulación de un proyecto de atención integral a los menores de 5 años pertenecientes a los sectores más pobres de nuestra Nación, niveles 1 y 2 del Sisbén, se adiciona la necesidad de una ley que formalice y garantice las acciones en pro de la niñez, y que permita la articulación entre los programas no formales y los programas educativos formales de atención a la niñez, más la urgencia de formular un proyecto de ley que se enmarque en los objetivos señalados por algunos programas in-

⁹

¹⁰

ternacionales de atención a la infancia; dos nuevas razones, entre otras que expondremos más adelante, para la formulación de este proyecto:

¹¹La primera señala la necesidad de crear una ley de atención integral que contemple la población objetivo aquí indicada como sujetos de derecho; disposición que se hace en congruencia y en pro del cumplimiento del artículo 14 de la Constitución que contempla, según Mario Madrid-Malo, el derecho fundamental de toda persona a que en todo tiempo y lugar se le reconozca como tal, independientemente de la etapa de la vida en que se encuentre, de sus condiciones físicas o psíquicas y de sus características individuales (raza, sexo, etc.) Con dicho reconocimiento se pretende no sólo reforzar las iniciativas que se han tomado recientemente en el país alrededor de la construcción de un *Código de Infancia y Adolescencia*, sino garantizar la intervención y responsabilidad del Estado y sus instituciones frente al desarrollo de programas y proyectos que tengan como objetivo la atención integral de la población infantil.

La segunda, justifica la creación de una ley de atención integral a los niños y niñas de los niveles 1 y 2 del Sisbén como una estrategia que interviene la problemática social de nuestro país, en tanto invertir en un modelo de atención temprana permitirá promover el desarrollo social, educativo y económico de nuestra Nación. Investigaciones al respecto señalan que: Cuando hay una adecuada atención a la niñez y esta se realiza a partir de la familia, la comunidad y las instituciones, se convierte no sólo en una estrategia esencial para luchar contra la pobreza, porque contribuye a superar el círculo vicioso que la reproduce, diversifica y hace más compleja, sino que es al mismo tiempo una estrategia para el desarrollo humano y social de un país y, una estrategia para luchar contra los factores que niegan los derechos sociales y políticos; porque contribuye a fortalecer la democracia, la integración social, la competitividad, viabilización y sostenibilidad de los procesos de desarrollo. Pues, al ser un proceso integral para la niñez y quienes interactúan con ella, promueve la construcción de nuevas relaciones, formas de organización, valores, imaginarios y normas¹².

Cuando hablamos de desarrollo social pensamos en los términos de equidad e inclusión en una sociedad que brinda un comienzo justo a sus miembros, es decir, a los niños y niñas que, desde el embarazo y en sus primeros años de desarrollo, son sujetos claves en la construcción de esta. Y es ahí donde la atención a la niñez se convierte en un proceso de construcción simultánea de ciudadanía, así como de construcción de capital social. Al respecto afirma Alberto Minujin: La niñez es fundamental para fortalecer y ampliar la democracia y la democracia es fundamental para la crianza y el desarrollo de los niños. Por una parte, es en los menores, en las nuevas generaciones donde reside la oportunidad de un cambio cualitativo. Por otra, es la modificación de las prácticas presentes a nivel de la familia, la comunidad y la sociedad en su conjunto, las que pueden ir conformando los cambios¹³.

Una adecuada atención a la niñez temprana, se habla en este caso de los niños y niñas menores de *5 años, no tiene que ver solamente con la perspectiva futura de estos, ya que en tanto sean reconocidos como sujetos de derechos, es deber del Estado y la sociedad en general proveerles, desde los primeros años, los elementos necesarios para su desarrollo integral. De allí que buscar estrategias que en el ámbito educativo, por citar un ejemplo, representen una disminución en los índices de deserción escolar o, por el contrario, incrementen el rendimiento de los estudiantes en la educación básica y superior, exige, en primer lugar, la intervención de niños y niñas en edades donde las condiciones de aprendizaje, de nutrición, de lenguaje y de desarrollo psicosocial se muestran en un alto grado de potencialidad.

Existen múltiples argumentos para demostrar que con la atención a la niñez, a partir de la familia, la comunidad y las instituciones, la sociedad se beneficia en varios sentidos, ya que, en primer lugar, cuando la sociedad propicia condiciones para que el ser humano desarrolle su potencial, estará asegurando las contribuciones futuras que este aportará al bienestar y desarrollo colectivo; en segundo lugar, y más allá del impacto individual, o del ahorro o contribuciones sociales futuras, la atención a la niñez se justifica desde la perspectiva de derechos en los que este proyecto de ley está basado: el derecho a la educación, el

derecho al cuidado y la salud, el derecho a la alimentación equilibrada; todo esto unido a un modelo de atención integral que pretende fortalecer los programas de atención a los menores entre los 0 y 5 años como los descritos más arriba a cargo del ICBF a partir de su articulación al sistema educativo colombiano.

Se trata de promover una ley que sirva de marco a las acciones en pro de los niños y niñas más pobres de nuestro país de manera que el trabajo con ellos contribuya a la generación de condiciones que le permitan el máximo desarrollo de sus potencialidades.

La etapa comprendida entre los 0 y 5 años de edad, es un período en el cual los menores requieren no sólo el cuidado para asegurar su supervivencia, su crecimiento físico y la protección contra las enfermedades, sino que además requieren los medios adecuados para un desarrollo cognitivo y psicosocial que garantice la satisfacción de sus necesidades y otorgue prioridad a la adquisición de habilidades que han demostrado ser claves para la vida; estas incluyen las habilidades lingüísticas, el desarrollo de la inteligencia, las capacidades socioafectivas que potencian la creatividad, la actitud crítica, la construcción del conocimiento como parte del derecho que tiene cada niño y niña. Así mismo, el cuidado y la educación en los primeros años debe contribuir al desarrollo de valores y conceptos que se aprenden desde muy temprana edad, tales como la tolerancia, el respeto, la solidaridad, la autonomía y la educación sexual; valores que determinan las actitudes que los niños y las niñas tendrán más adelante con respecto a sí mismos, los otros y la sociedad en general.

Lo anterior, desde un punto de vista integral que articula salud, educación, nutrición y atención psicológica, justifica en primera instancia el ofrecimiento de un modelo de atención integral; no obstante debemos recordar que, en el nivel de las acciones que representan un posible avance y una inversión en el desarrollo social de nuestro país, existen algunas otras consideraciones:

Según algunas investigaciones, la atención a la niñez en las condiciones actuales del mundo moderno, debe ser la prioridad de un país y requiere, entre otros elementos, el desarrollo local; pero al mismo tiempo, contribuye a fortalecer y hacer sostenible este desarrollo que a su vez es la base del desarrollo de una Nación.

La implementación de un modelo de atención integral a grupos poblacionales como el aquí planteado, trae consigo la implementación de estrategias e instrumentos para evaluar su impacto en los niños y las niñas en sus ambientes de desarrollo, así como el de los actores que interactúan con ellos. De ahí que en la formulación de este proyecto de ley se contemple la creación de instancias como los observatorios de infancia o sistemas de comunicación y difusión que provean información actualizada sobre el estado de la población infantil de nuestro país.

En síntesis, los logros que pretende este proyecto de ley giran en torno a garantizar a todos los niños y niñas, principalmente aquellos de los sectores niveles 1 y 2 del Sisbén, el aprendizaje necesario para que puedan ejercer sus derechos y sean actores fundamentales y constructores de una sociedad justa, equitativa y pacífica. Los datos sobre programas formales y no formales en Latinoamérica nos muestran un terreno propicio que es vital aprovechar.

Este proyecto de ley permite prever el fortalecimiento institucional de las organizaciones que sirven a la niñez y, con ello, la formación necesaria para el recurso humano que debe liderar los cambios propuestos.

De este modo se plantea que las estrategias y los enfoques para apoyar el desarrollo de los niños deben ser integrales e incluir las dimensiones, educativa, psicosocial, cognitiva, nutricional, de higiene y salud. Además de ello, deben estar centradas en fortalecer las habilidades de las familias para cuidar y atender las necesidades de sus hijos e hijas en pro de una mejor preparación para el ingreso a ambientes de vital importancia como la escuela, la comunidad y, finalmente, para la vida en general: Cuando recordamos que nuestra meta es desarrollar

¹¹

¹²

¹³

las capacidades del niño para que llegue a ser un miembro activo de la sociedad, salta a la vista que es preciso atender a su desarrollo integral: su alimentación y estado de salud; el respaldo que su entorno le presta, el amor y los cuidados que recibe; las posibilidades de jugar, descubrir, aprender, relacionarse con el entorno, resolver problemas y participar en la vida de la comunidad.

En el contexto de toda una vida, es evidente que las capacidades para toda la vida se basan en los cimientos puestos durante los primeros años¹⁴.

Esbozados, en el apartado de los antecedentes, algunos datos e indicadores que ofrecen una somera caracterización de las condiciones de atención a la población entre 0 y 5 años de nuestro país y enunciadas ya, algunas de las razones por las que se hace necesaria la formulación de una ley de atención integral a los niños y niñas de los niveles 1 y 2 del Sisbén, se propone un breve acercamiento a los beneficios que implicaría la implementación de esta ley:

Suministro de atención integral: La reglamentación y respaldo de los servicios que en los niveles de salud, nutrición, educación y atención psicológica, debe ofrecer el Estado y sus instituciones a la población objetivo de este proyecto de ley; permitirá el ofrecimiento de servicios de calidad, la intervención directa de problemáticas y necesidades propias de este grupo poblacional, el compromiso y apoyo por parte de los actores del modelo aquí propuesto (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Educación Nacional, así como las respectivas seccionales de estas dos instituciones del nivel regional y local, y el Ministerio de la Protección Social en el caso de la afiliación al sistema de salud al que los niños y niñas dispensarios de esta ley tienen derecho); así mismo, la intervención temprana de problemáticas educativas como la deserción escolar, o alimentarias como la desnutrición; entre otras.

Continuidad de la atención y articulación de los programas formales y no formales: Este punto se contempla en dos sentidos, uno complementario del otro: el primero, hace referencia a que la creación de esta ley tiene, entre sus objetivos, velar por el sostenimiento y mejoramiento de los programas, proyectos e iniciativas que se adelantan actualmente a nivel de la atención de los menores entre los 0 y 5 años, pertenecientes a los estratos 1 y 2 del Sisbén, con el fin de garantizar un desarrollo físico, social, emocional, espiritual y cognitivo de cada uno de ellos; objetivo que implica por tanto una mayor inversión en los recursos materiales y humanos contemplados para el cumplimiento de dicho objetivo, la promoción y creación de nuevos programas basados en el modelo de atención integral a la niñez, etc.; en segundo lugar, se habla también de continuidad a nivel de la atención integral cuando proponemos una articulación entre los programas no formales, descritos algunos de ellos en el apartado de los antecedentes, y los programas educativos formales dirigidos por el Ministerio de Educación Nacional.

Esto con el fin de garantizar a los niños y niñas de los sectores más pobres del país, un cubrimiento en los servicios de salud, educación, nutrición y atención psicológica, desde los primeros años de vida. Dicha articulación se propone de tal forma que se intervengan, de manera temprana, muchas de aquellas problemáticas que en el presente aquejan el rendimiento de niños y niñas al momento de iniciar su educación básica; así mismo, que se garantice una articulación entre los contenidos ofrecidos en cada uno de los grados que aquí se contemplan y, de manera complementaria, la implementación de metodologías y técnicas de enseñanza acordes con la edad y capacidad de cada uno de ellos.

Apoyo de profesionales y formación técnica: Con este proyecto de ley se busca fortalecer el compromiso de universidades e instituciones como las normales superiores, a través de la creación de un Servicio Social Obligatorio, consultado con ellas, en áreas y campos disciplinares como la sociología, la antropología, el trabajo social y la nutrición y dietética, entre otras, que se articulan al desarrollo y puesta en marcha del modelo de atención integral propuesto en este proyecto. De igual forma, se propone la formación de profesionales calificados en pedagogía, capacitados para la atención a la primera infancia y en el manejo e implementación de metodologías de enseñanza adecuadas a dicha población.

Este tipo de propuesta permitirá poner en práctica, y en contextos reales que promueven igualmente la investigación, los modelos pedagógicos que se producen en el entorno universitario, las técnicas y métodos resultado de la investigación, susceptibles de aplicarse en los campos aquí mencionados, y la retroalimentación entre ambos sectores.

Servicios a niños y niñas con características y necesidades especiales: Este proyecto de ley parte del presupuesto de que su población objetivo, por su edad, condición económica y condiciones de vida, es ya un sector de la población con características y necesidades especiales. Sin embargo, se extiende el significado de dicha idea a la atención especial que este proyecto de ley promueve tanto en el caso de los niños con discapacidad física o mental, como en aquellos con particularidades específicas por su genialidad o por su habilidad especial en el campo de las ciencias y las artes de los niveles 1 y 2 del Sisbén y entre los 0 y 5 años.

Para ambos este proyecto de ley garantiza acciones específicas conducentes a reforzar el ofrecimiento de programas diseñados de acuerdo con las necesidades y condiciones especiales de dicha población. En este sentido, el proyecto de ley contempla, para el primer grupo, por ejemplo, el recibir una atención especializada en centros adaptados para tales fines; disposición que también se indica, con las variantes necesarias, para el segundo grupo.

Apoyo a las Madres Comunitarias, capacitación y remuneración justa: Es necesario impulsar desde el Gobierno un apoyo efectivo a las Madres Comunitarias el cual se debe concentrar en capacitación para el trabajo y una remuneración justa y equitativa.

Integración de la mujer en embarazo y la familia: El proyecto prevé que la atención se inicie desde el embarazo pues es bien clara la necesidad de que la mujer gestante reciba una buena alimentación, con apoyo del Gobierno, para evitar la desnutrición del bebé al momento de nacer. Esto puede ser indispensable en el crecimiento y desarrollo futuro del niño. Así mismo, la familia debe integrarse al proceso, por un lado para garantizar el afecto y el amor que los niños demandan y por el otro, para buscar que la alimentación materna pueda brindarse, en lo posible, durante los dos primeros años de vida.

Los anteriores constituyen algunos avances y beneficios de los muchos que se lograrían con la aprobación de este proyecto de ley. Un proyecto que tiene como propósito fundamental el desarrollo social a partir del apoyo y protección de los niños y niñas de los sectores más vulnerables del país y que se formula bajo la premisa de la importancia que reviste desde todo punto de vista, la atención integral a esta franja poblacional durante sus primeros años de vida, puesto que los estudios e investigaciones contemporáneos revelan de manera contundente que prestarles atención desde los seis años no es suficiente e incluso, que es en ocasiones demasiado tarde.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

1. Modifíquese el título del proyecto

El título del proyecto aprobado en el primer debate resulta cacofónico y está mal redactado. Por tal razón, proponemos una nueva redacción, acorde con el espíritu del proyecto. El título quedará así:

“por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén”.

2. Modifíquese el artículo 2°

Con miras a ajustar la redacción de la primera frase del artículo 2°, creemos pertinente modificarla.

La redacción original es la siguiente:

Los derechos de los niños comienzan desde la gestación, precisamente para que al nacer, la integridad física y mental de ellos se encuentre preservada.

La redacción propuesta es la siguiente:

Los derechos de los niños comienzan desde la gestación, precisamente para que al nacer se garantice su integridad física y mental.

3. Inclúyase el artículo 8°

El proyecto que ingresó a la comisión incluía un artículo con el que se buscó garantizar la promoción de la formación de profesionales capacitados para atender a los niños y las niñas de la primera infancia. La redacción original fue cuestionada por el Ministerio de Educación, en atención a que violentaba la autonomía universitaria y atribuía al nivel central competencias sobre las normales superiores que eran responsabilidad de los entes territoriales.

Se propuso entonces ajustar la redacción, recogiendo los señalamientos del Ministerio, que compartimos los ponentes.

Durante la discusión, sin embargo, el honorable Senador Moreno Rojas solicitó se excluyera este artículo de la votación en bloque, pues se harían algunas propuestas de modificación. Involuntariamente, la discusión derivó hacia otros apartes del texto y el artículo en cuestión no fue leído ni sometido a aprobación. Por tal razón y en vista de su importancia dentro del espíritu del proyecto, incluimos el artículo 8° con modificaciones.

El artículo 8° quedará así:

Artículo 8°. *Apoyo de otras Instituciones.* El Ministerio de Educación Nacional, con el acompañamiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, promoverá el diseño y la discusión de lineamientos curriculares, que puedan ser incorporados por las normales superiores con miras a promover la formación de profesionales capacitados para atender a los niños y las niñas de la primera infancia, de los niveles 1 y 2 y 3 del Sisbén, en labores de atención en nutrición, logro de competencias específicas por medio de metodologías flexibles y especiales y formación en valores.

Los hospitales deberán crear programas de recuperación nutricional ambulatoria o no, que involucren procesos de valoración, tratamiento y seguimiento al niño; y capacitación en mejores prácticas alimentarias dirigida a los padres de familia y/o cuidadores.

Parágrafo. De igual manera, el Ministerio de Educación Nacional realizará un diagnóstico sobre la oferta existente en las Normales Superiores, las Universidades e Instituciones de Educación Superior de Programas de Formación Integral para la Primera Infancia, para los niños con o sin algún tipo de discapacidad o niños genios y con habilidades especiales.

4. Inclúyase el artículo 12

El proyecto que ingresó a la Comisión incluía un artículo con el que se buscó garantizar la atención especializada a los niños con alguna discapacidad física o mental, que en razón a ella no puedan asistir a los centros de enseñanza. Durante el primer debate, se decidió votar en bloque buena parte del articulado, mientras que otros artículos sufrieron modificaciones. Por un error involuntario, al leer el artículo en cuestión, se leyó el texto del artículo 11. Por tal razón, el artículo no fue debidamente aprobado. Dada su importancia, creemos necesario incluir este artículo en los términos en que había sido presentado en la ponencia para primer debate.

Artículo 12.

Artículo 12. *De los discapacitados físicos o mentales.* Los niños de la primera infancia con discapacidad física o mental, de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén desde el nacimiento hasta los seis años, que por sus condiciones físicas o mentales no puedan estar en los centros tradicionales de formación, deberán recibir una atención especial y especializada en lugares adaptados para tales fines. Las Facultades de Educación de las Universidades Públicas, las Instituciones de Educación Superior y las Normales Superiores, a nivel nacional y en las regiones, de acuerdo con las políticas trazadas por el Ministerio de Educación Nacional, deberán diseñar y ejecutar programas flexibles con metodologías pedagógicas especiales, para aportar al Estado los profesionales necesarios para prestar dichos servicios. Los niños sujetos de discapacidad que no puedan ser atendidos en zonas aisladas del país y en donde no existan las condiciones necesarias para la atención, podrán ser trasladados a los centros de atención más cercanos, y los costos serán cubiertos por la localidad correspondiente a la que pertenezca el niño.

5. Teniendo en cuenta que al incluirse los dos artículos anteriores cambia la numeración, en el artículo 11, Veeduría, del texto aprobado en primer debate, se debe cambiar el término *quince* por el de la numeración que le sigue a este artículo, el cual quedará así:

Artículo 13. *Veeduría.* La sociedad organizada en Juntas de Acción Comunal, Veedurías Ciudadanas, Juntas Administradoras Locales, Asociaciones de Padres de Familia o Asociaciones de Profesores y Alumnos, Asociaciones de Entidades de Protección y Asociaciones u Organizaciones Estudiantiles, debidamente certificadas y acreditadas por el Gobierno Nacional, Departamental o Municipal, podrán conformar veedurías para realizar un seguimiento y garantizar el cumplimiento de la presente ley, y tendrán derecho a participar en el organismo de seguimiento de que trata el artículo 14 de la presente ley.

6. Modifíquese el orden de los artículos 16 y 17 del texto aprobado en primer debate

La técnica legislativa sugiere que el artículo de la vigencia cierre la exposición del articulado. Por tal razón proponemos se modifique el orden de los artículos 16 y 17 del texto aprobado en el primer debate; quedando numerados como 18 y 19 en el texto propuesto para segundo debate.

Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, propongo a los Miembros del honorable Senado de la República, se le dé Segundo debate y se apruebe, con las modificaciones propuestas, el Proyecto de ley número 192 de 2006 Cámara, 207 de 2007 Senado, *por la cual se reglamenta la atención integral de los menores de seis años en la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén.*

A consideración de los honorables Senadores.

Carlos Julio González Villa,
Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 192 DE 2006 CAMARA, NUMERO 207 DE 2007 SENADO

por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* Contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, de manera progresiva, a través de una articulación interinstitucional que obliga al Estado a garantizarles sus derechos a la alimentación, la nutrición adecuada, la educación inicial y la atención integral en salud.

Artículo 2°. *Derechos de los niños.* Los derechos de los niños comienzan desde la gestación, precisamente para que al nacer se garantice su integridad física y mental. Los niños de Colombia de la primera infancia, de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, requieren la atención prioritaria del Estado para que vivan y se formen en condiciones dignas de protección.

El Estado les garantizará a los menores, de los cero a los seis años, en forma prioritaria, los derechos consagrados en la Constitución Nacional y en las leyes que desarrollan sus derechos. Los menores recibirán la alimentación materna durante los primeros años y accederán a una educación inicial, la cual podrá tener metodologías flexibles hasta los 3 años y posteriormente los 3 años de educación preescolar.

Artículo 3°. *Propuesta de Coordinación Interinstitucional para la Atención Integral de la Población Objetivo.* En un término máximo de 6 meses, después de promulgada la presente ley, los Ministerios de Hacienda, Educación, Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación, presentarán una propuesta de atención integral que se proyecte más allá de los programas que ya vienen ejecutando,

para garantizar a la mujer en embarazo y a los menores de 6 años, de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, el acceso progresivo e integral a la salud, a la alimentación y a la educación, que además tenga el respaldo financiero, para que su ejecución sea efectiva.

Artículo 4°. *Actores del modelo.* Los responsables del desarrollo del proceso y del modelo de atención integral serán el Ministerio de la Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF–, y el Ministerio de Educación Nacional, así como los Gobiernos Departamentales, Municipales y Distritales”.

En el nivel nacional el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberán actuar de manera coordinada, con miras a garantizar el carácter integral del modelo de atención, de acuerdo con sus responsabilidades y competencias. En el nivel territorial se promoverá así mismo la acción coordinada de las Secretarías de Salud y Educación, así como de las seccionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

El Ministerio de la Protección Social garantizará por su parte que las mujeres en gestación y todos los niños de la primera infancia de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén estén cubiertos en salud y por los Programas de Promoción de la Salud y Prevención de la Enfermedad, de acuerdo con lo establecido en los artículos 29 y 46 de la Ley 1098 de 2006.

TÍTULO II

MODELO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL

Artículo 5°. *Distribución de los actores según la edad.* El Ministerio de la Protección Social garantizará que las mujeres gestantes de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, tengan la atención necesaria en salud, nutrición y suplementos alimentarios para garantizar la adecuada formación del niño durante la vida fetal y que estos, desde el nacimiento hasta los seis años, permanezcan vinculados al sistema de salud.

El Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– de manera directa o en forma contratada, tendrán a su cargo la atención integral en nutrición, educación inicial según modelos pedagógicos flexibles diseñados para cada edad, y apoyo psicológico cuando fuera necesario, para los niños de la primera infancia clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén.

Artículo 6°. *Responsabilidad general de los Entes Territoriales.* Los Gobiernos Departamentales, Municipales y Distritales garantizarán el desarrollo de planes de atención integral a la primera infancia, basados en diagnósticos locales, sobre los retos y oportunidades que enfrenta esta población, para el disfrute efectivo de sus derechos. Deberá promoverse la coordinación entre las dependencias encargadas de su desarrollo, así como entre los actores del nivel territorial y el nivel nacional, en el marco de la propuesta de atención integral de la mujer en embarazo y de los niños de la primera infancia, de que trata el artículo 2°.

Artículo 7°. *Apoyo de otras Instituciones.* El Ministerio de Educación Nacional, con el acompañamiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, promoverá el diseño y la discusión de lineamientos curriculares, que puedan ser incorporados por las normales superiores con miras a promover la formación de profesionales capacitados para atender a los niños y las niñas de la primera infancia, de los niveles 1 y 2 y 3 del Sisbén, en labores de atención en nutrición, logro de competencias específicas por medio de metodologías flexibles y especiales y formación en valores.

Los hospitales deberán crear programas de recuperación nutricional ambulatoria o no, que involucren procesos de valoración, tratamiento y seguimiento al niño; y capacitación en mejores prácticas alimentarias dirigida a los padres de familia y/o cuidadores.

Parágrafo. De igual manera, el Ministerio de Educación Nacional realizará un diagnóstico sobre la oferta existente en las Normales Superiores, las Universidades e Instituciones de Educación Superior de programas de formación integral para la primera infancia, para los niños con o sin algún tipo de discapacidad o niños genios y con habilidades especiales.

Artículo 8°. *Delegación del servicio.* El Ministerio de Educación, el Instituto de Bienestar Familiar y los entes territoriales podrán contratar los servicios inscritos en los planes integrales de atención a la primera infancia, tanto en las zonas urbanas como rurales, con organizaciones (fundaciones y corporaciones), religiosas o laicas, o Cajas de Compensación Familiar, que tengan en la actualidad o establezcan para este propósito proyectos de atención a los niños de la primera infancia en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, debidamente reglamentados y aprobados, con los componentes esenciales de atención integral por grupos interdisciplinarios de profesionales, incluidas la nutrición, la educación inicial y el apoyo psicológico cuando fuere necesario. Estas organizaciones deberán involucrar las familias en el proceso.

Parágrafo. De igual manera, el Ministerio de Educación Nacional realizará un diagnóstico sobre la oferta existente en las Normales Superiores, las Universidades e Instituciones de Educación Superior de Programas de Formación Integral para la Primera Infancia, para los niños con o sin algún tipo de discapacidad o niños genios y con habilidades especiales.

Artículo 9°. *Infraestructura.* La infraestructura para la prestación de estos servicios (guarderías de atención integral, centros de bienestar, hogares juveniles, jardines, ludotecas y escuelas infantiles) será inicialmente la que exista en cada lugar del país, tanto en zonas urbanas como rurales, incorporando espacios públicos como parques y zonas de recreación, pero deberá elaborarse un plan de desarrollo paulatino de las construcciones, adaptaciones, dotación en los equipos e instrumentos que sean necesarios, con el objeto de proveerlos de espacios, materiales y ambientes adecuados según la edad, con comedores, sitios de juego y diversión y espacios adecuados para la formación. En ello deberán contribuir las entidades estatales de nivel departamental y municipal, de acuerdo con el plan que previamente se debe haber establecido.

Artículo 10. *Participación de los actores del modelo.* El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de la Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, cubrirán con sus capacidades y recursos las zonas de menor desarrollo del país en departamentos o municipios que demuestren insolvencia para prestar el servicio, certificado por el Departamento Nacional de Planeación, según la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional. Los departamentos, con las seccionales del ICBF y las Secretarías de Educación y Salud, cubrirán en su región las zonas campesinas, y los municipios, con las localidades del ICBF y las Secretarías de Educación y Salud, su respectiva municipalidad. Cada región debe asumir los compromisos que le corresponden, de acuerdo con las metas consignadas en la propuesta de atención integral, según lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 11. *De los discapacitados físicos o mentales.* Los niños de la primera infancia con discapacidad física o mental, de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén desde el nacimiento hasta los seis años, que por sus condiciones físicas o mentales no puedan estar en los centros tradicionales de formación, deberán recibir una atención especial y especializada en lugares adaptados para tales fines. Las Facultades de Educación de las Universidades Públicas, las Instituciones de Educación Superior y las Normales Superiores, a nivel nacional y en las regiones, de acuerdo con las políticas trazadas por el Ministerio de Educación Nacional, deberán diseñar y ejecutar programas flexibles con metodologías pedagógicas especiales, para aportar al Estado los profesionales necesarios para prestar dichos servicios. Los niños sujetos de discapacidad que no puedan ser atendidos en zonas aisladas del país y en donde no existan las condiciones necesarias para la atención, podrán ser trasladados a los centros de atención más cercanos, y los costos serán cubiertos por la localidad correspondiente a la que pertenezca el niño.

Artículo 12. *De los niños con características especiales.* Los niños de la primera infancia con particularidades específicas, por su genialidad o por su habilidad especial en el campo de las ciencias y las artes, de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, desde el nacimiento hasta los seis años, deberán recibir una atención especial acorde con sus desarrollos. Podrán ser atendidos en los mismos centros, pero con programas especiales y con profesores formados para tales fines, en las universidades e instituciones con programas de educación y formación en las ciencias,

la música y las artes. De igual modo, en caso de traslados a otros centros, se procederá como en el artículo anterior.

TÍTULO III

DE LA VEEDURIA Y EL CONTROL

Artículo 13. *Veeduría.* La sociedad organizada en Juntas de Acción Comunal, Veedurías Ciudadanas, Juntas Administradoras Locales, Asociaciones de Padres de Familia o Asociaciones de Profesores y Alumnos, Asociaciones de Entidades de Protección y Asociaciones u Organizaciones Estudiantiles, debidamente certificadas y acreditadas por el Gobierno Nacional, Departamental o Municipal, podrán conformar veedurías para realizar un seguimiento y garantizar el cumplimiento de la presente ley, y tendrán derecho a participar en el organismo de seguimiento de que trata el artículo 14 de la presente ley.

Artículo 14. *Organismo de Seguimiento.* El Gobierno Nacional creará una Comisión Especial de Seguimiento coordinada por el Departamento Nacional de Planeación e integrada por un representante del Ministerio de Educación Nacional, un Representante del Ministerio de Hacienda, un representante del ICBF, un Representante por el Senado de la República, un Representante por la Cámara de Representantes, un delegado de los Gobernadores, un delegado de los Alcaldes, un representante de las Universidades Públicas o las Instituciones de Educación Superior, un representante de las Normales Superiores y dos representantes de las asociaciones, fundaciones u organizaciones debidamente establecidas y reglamentadas que trabajen por la niñez. Dicho organismo deberá presentar al Gobierno Nacional y a las Comisiones Sextas de Senado y Cámara de Representantes, informes semestrales del desarrollo del proyecto de la ley y hacer las sugerencias para el mejoramiento y el cumplimiento de las metas. Los representantes del Senado y la Cámara de Representantes serán elegidos por los miembros de las Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes de cada corporación.

TÍTULO IV

DE LA FINANCIACION

Artículo 15. *Responsabilidad.* El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y por intermedio de los Ministerios de Educación y Protección Social, con el apoyo y la participación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Universidades e Instituciones de Educación Superior de carácter Público y las Normales Superiores, serán responsables de buscar los mecanismos para implementar esta ley y para velar por los recursos que sean indispensables, previo estudio y planificación que deberá entregarse seis meses después de aprobada la ley para ser ejecutada en un término de diez años.

Artículo 16. *Fuentes de recursos.* Para los programas, procedimientos y actividades, en favor de la primera infancia, establecidos en la presente ley, serán financiados con los recursos contemplados en el párrafo transitorio 2º, del artículo 4º de Acto Legislativo 04 de 2007 y con los recursos que para estos mismos efectos destinen las entidades territoriales.

Artículo 17. Todos los niños y niñas de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén tendrán derecho a ser registrados sin costo.

TÍTULO V

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 18. *Reglamentación.* El Gobierno Nacional con el aporte de los Ministerios de Hacienda, Educación, Protección Social y la participación del ICBF, expedirá los decretos reglamentarios para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 19. *Vigencia.* Esta ley entra en vigencia a los 6 meses de su promulgación una vez el Gobierno Nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3º, haga la planeación del proyecto y fije las metas para lograr el cubrimiento total e integral de los niños de la primera infancia de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, durante la gestación y desde el nacimiento hasta los seis años.

Carlos Julio González Villa,
Senador Ponente.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 192 DE 2006 CAMARA, NUMERO 207 DE 2007 SENADO

por la cual se reglamenta la atención integral de los menores de seis años en la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén, aprobado en primer debate en la Comisión Sexta del Senado el día 20 de mayo de 2002.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. *Objeto.* Contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, de manera progresiva, a través de una articulación interinstitucional que obliga al Estado a garantizarles sus derechos a la alimentación, la nutrición adecuada, la educación inicial y la atención integral en salud.

Artículo 2º. *Derechos de los niños.* Los derechos de los niños comienzan desde la gestación, precisamente para que al nacer, la integridad física y mental de ellos se encuentre preservada. Los niños de Colombia de la primera infancia, de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, requieren la atención prioritaria del Estado para que vivan y se formen en condiciones dignas de protección.

El Estado les garantizará a los menores, de los cero a los seis años, en forma prioritaria, los derechos consagrados en la Constitución Nacional y en las leyes que desarrollan sus derechos. Los menores recibirán la alimentación materna durante los primeros años y accederán a una educación inicial, la cual podrá tener metodologías flexibles hasta los 3 años y posteriormente los 3 años de educación Preescolar.

Artículo 3º. *Propuesta de Coordinación Interinstitucional para la Atención Integral de la Población Objetivo.* En un término máximo de 6 meses, después de promulgada la presente ley, los Ministerios de Hacienda, Educación, Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación, presentarán una propuesta de atención integral que se proyecte más allá de los programas que ya vienen ejecutando, para garantizar a la mujer en embarazo y a los menores de 6 años, de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, el acceso progresivo e integral a la salud, a la alimentación y a la educación, que además tenga el respaldo financiero, para que su ejecución sea efectiva.

Artículo 4º. *Actores del modelo.* Los responsables del desarrollo del proceso y del modelo de atención integral serán el Ministerio de la Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– y el Ministerio de Educación Nacional, así como los Gobiernos Departamentales, Municipales y Distritales.

En el nivel nacional el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberán actuar de manera coordinada, con miras a garantizar el carácter integral del modelo de atención, de acuerdo con sus responsabilidades y competencias. En el nivel territorial se promoverá así mismo la acción coordinada de las Secretarías de Salud y Educación, así como de las seccionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

El Ministerio de la Protección Social garantizará por su parte que las mujeres en gestación y todos los niños de la primera infancia de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén estén cubiertos en salud y por los Programas de Promoción de la Salud y Prevención de la Enfermedad, de acuerdo con lo establecido en los artículos 29 y 46 de la Ley 1098 de 2006.

TÍTULO II

MODELO DE LA ATENCION INTEGRAL

Artículo 5º. *Distribución de los actores según la edad.* El Ministerio de la Protección Social garantizará que las mujeres gestantes de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, tengan la atención necesaria en salud, nutri-

ción y suplementos alimentarios para garantizar la adecuada formación del niño durante la vida fetal y que estos, desde el nacimiento hasta los seis años, permanezcan vinculados al sistema de salud.

El Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF– de manera directa o en forma contratada, tendrán a su cargo la atención integral en nutrición, educación inicial según modelos pedagógicos flexibles diseñados para cada edad, y apoyo psicológico cuando fuera necesario, para los niños de la primera infancia clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén.

Artículo 6°. *Responsabilidad general de los Entes Territoriales.* Los Gobiernos Departamentales, Municipales y Distritales garantizarán el desarrollo de planes de atención integral a la primera infancia, basados en diagnósticos locales, sobre los retos y oportunidades que enfrenta esta población, para el disfrute efectivo de sus derechos. Deberá promoverse la coordinación entre las dependencias encargadas de su desarrollo, así como entre los actores del nivel territorial y el nivel nacional, en el marco de la propuesta de atención integral de la mujer en embarazo y de los niños de la primera infancia, de que trata el artículo 2°.

Artículo 7°. *Delegación del servicio.* El Ministerio de Educación, el Instituto de Bienestar Familiar y los entes territoriales, podrán contratar los servicios inscritos en los planes integrales de atención a la primera infancia, tanto en las zonas urbanas como rurales, con organizaciones (fundaciones y corporaciones), religiosas o laicas, o Cajas de Compensación Familiar, que tengan en la actualidad o establezcan para este propósito proyectos de atención a los niños de la primera infancia de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, debidamente reglamentados y aprobados, con los componentes esenciales de atención integral por grupos interdisciplinarios de profesionales, incluidas la nutrición, la educación inicial y el apoyo psicológico cuando fuere necesario. Estas organizaciones deberán involucrar las familias en el proceso.

Artículo 8°. *Infraestructura.* La infraestructura para la prestación de estos servicios (guarderías de atención integral, centros de bienestar, hogares juveniles, jardines, ludotecas y escuelas infantiles) será inicialmente la que exista en cada lugar del país, tanto en zonas urbanas como rurales, incorporando espacios públicos como parques y zonas de recreación, pero deberá elaborarse un plan de desarrollo paulatino de las construcciones, adaptaciones, dotación en los equipos e instrumentos que sean necesarios, con el objeto de proveerlos de espacios, materiales y ambientes adecuados según la edad, con comedores, sitios de juego y diversión y espacios adecuados para la formación. En ello deberán contribuir las entidades estatales de nivel departamental y municipal, de acuerdo con el plan que previamente se debe haber establecido.

Artículo 9°. *Participación de los actores del modelo.* El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de la Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, cubrirán con sus capacidades y recursos las zonas de menor desarrollo del país en departamentos o municipios que demuestren insolvencia para prestar el servicio, certificado por el Departamento Nacional de Planeación, según la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional. Los departamentos, con las seccionales del ICBF y las Secretarías de Educación y Salud, cubrirán en su región las zonas campesinas, y los municipios, con las localidades del ICBF y las Secretarías de Educación y Salud, su respectiva municipalidad. Cada región debe asumir los compromisos que le corresponden, de acuerdo con las metas consignadas en la propuesta de atención integral, según lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 10. *De los niños con características especiales.* Los niños de la primera infancia con particularidades específicas, por su genialidad o por su habilidad especial en el campo de las ciencias y las artes, de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, desde el nacimiento hasta los seis años, deberán recibir una atención especial acorde con sus desarrollos. Podrán ser atendidos en los mismos centros, pero con programas especiales y con profesores formados para tales fines, en las universidades e instituciones con programas de educación y formación en las ciencias, la música y las artes. De igual modo, en caso de traslados a otros centros, se procederá como en el artículo anterior.

TITULO III DE LA VEEDURIA Y EL CONTROL

Artículo 11. *Veeduría.* La sociedad organizada en Juntas de Acción Comunal, Veedurías Ciudadanas, Juntas Administradoras Locales, Asociaciones de Padres de Familia o Asociaciones de Profesores y Alumnos, Asociaciones de Entidades de Protección y Asociaciones u Organizaciones Estudiantiles, debidamente certificadas y acreditadas por el Gobierno Nacional, Departamental o Municipal, podrán conformar veedurías para realizar un seguimiento y garantizar el cumplimiento de la presente ley, y tendrán derecho a participar en el organismo de seguimiento de que trata el artículo 15 de la presente ley.

Artículo 12. *Organismo de Seguimiento.* El Gobierno Nacional creará una Comisión Especial de Seguimiento coordinada por el Departamento Nacional de Planeación e integrada por un Representante del Ministerio de Educación Nacional, un Representante del Ministerio de Hacienda, un Representante del ICBF, un Representante por el Senado de la República, un Representante por la Cámara de Representantes, un Representante de los Gobernadores, un Representante de los Alcaldes, un Representante de las Universidades Públicas o las Instituciones de Educación Superior, un Representante de las Normales Superiores y dos Representantes de las asociaciones, fundaciones u organizaciones debidamente establecidas y reglamentadas que trabajen por la niñez. Dicho organismo deberá presentar al Gobierno Nacional y a las Comisiones Sextas de Senado y Cámara de Representantes, informes semestrales del desarrollo de la ley y hacer las sugerencias para el mejoramiento y el cumplimiento de las metas.

Los Representantes del Senado y la Cámara de Representantes serán elegidos por los miembros de las Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes de cada corporación.

TITULO IV DE LA FINANCIACION

Artículo 13. *Responsabilidad.* El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y por intermedio de los Ministerios de Educación y Protección Social, con el apoyo y la participación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Universidades e Instituciones de Educación Superior de Carácter Público y las Normales Superiores, serán responsables de buscar los mecanismos para implementar esta ley y para velar por los recursos que sean indispensables, previo estudio y planificación que deberá entregarse seis meses después de aprobada la ley para ser ejecutada en un término de diez años.

Artículo 14. *Fuentes de recursos.* Para Los programas, procedimientos y actividades, en favor de la primera infancia, establecidos en la presente ley, serán financiados con los recursos contemplados en el párrafo transitorio 2°, del artículo 4° de Acto Legislativo 04 de 2007 y con los recursos que para estos mismos efectos destinen las entidades territoriales.

Artículo 15. Todos los niños y niñas de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén tendrán derecho a ser registrados sin costo.

TITULO V DISPOSICIONES FINALES

Artículo 16. *Vigencia.* Esta ley entra en vigencia a los 6 meses de su promulgación una vez el Gobierno Nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3°, haga la planeación del proyecto y fije las metas para lograr el cubrimiento total e integral de los niños de la primera infancia de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, durante la gestación y desde el nacimiento hasta los seis años.

Artículo 17. *Reglamentación.* El Gobierno Nacional con el aporte de los Ministerios de Hacienda, Educación, Protección Social y la participación del ICBF, expedirá los decretos reglamentarios para el cumplimiento de la presente ley.

Nota: Los artículos 8° y 12 del texto propuesto para primer debate no fueron aprobados durante la discusión del proyecto, por lo tanto le solicitamos al honorable Senador Ponente, sean incluidos en pliego de modificaciones en la ponencia para segundo debate, teniendo en cuenta que cambia la numeración en el texto propuesto para segundo debate.

En ese sentido el artículo 7° del texto propuesto para segundo debate deberá ser el artículo 8°, no aprobado.

Artículo 7°. *Apoyo de otras Instituciones.* El Ministerio de Educación Nacional facultará y hará el seguimiento y la evaluación a las Normales Superiores para que introduzcan en sus programas proyectos de formación en pedagogía, y formen profesionales capacitados para atender a los niños desde el nacimiento hasta los tres años, de los niveles 1, y 2 y de los sectores más vulnerables del nivel 3 del Sisbén, en labores de atención en nutrición, logro de competencias específicas por medio de metodologías flexibles y especiales y formación en valores. Estos nuevos profesionales contribuirán en el futuro con el cubrimiento global de la población de los niños a quienes va dirigido este servicio.

Los hospitales deberán crear programas de recuperación nutricional ambulatoria o no, que involucren procesos de valoración, tratamiento y seguimiento al niño; y capacitación en mejores prácticas alimentarias dirigida a los padres de familia y/o cuidadores.

Parágrafo. De igual manera, el Ministerio de Educación Nacional facultará y hará el seguimiento y la evaluación, a las Universidades e Instituciones de Educación Superior para desarrollar programas de formación integral para la primera infancia, para los niños con o sin algún tipo de discapacidad o niños genios y con habilidades especiales.

Igualmente el artículo 11 del texto propuesto para segundo debate deberá ser el artículo 12, no aprobado.

Artículo 11. *De los discapacitados físicos o mentales.* Los niños de la primera infancia con discapacidad física o mental, de los niveles 1 y 2 y de los sectores más vulnerables del nivel 3 del Sisbén desde el nacimiento hasta los seis años, que por sus condiciones físicas o mentales no puedan estar en los centros tradicionales de formación, deberán recibir una atención especial y especializada en lugares adaptados para tales fines. Las Facultades de Educación de las Universidades Públicas, las Instituciones de Educación Superior y la Normales Superiores, a nivel nacional y en las regiones, de acuerdo con las políticas trazadas por el Ministerio de Educación Nacional, deberán diseñar y ejecutar programas flexibles con metodologías pedagógicas especiales, para aportar al Estado los profesionales necesarios para prestar dichos servicios. Los niños sujetos de discapacidad que no puedan ser atendidos en zonas aisladas del país y en donde no existan las condiciones necesarias para la atención, podrán ser trasladados a los centros de atención más cercanos, y los costos serán cubiertos por la localidad correspondiente a la que pertenezca el niño.

Es importante recordar que en los dos artículos antes mencionados se debe cambiar la redacción en el sentido de eliminar la frase “de los sectores más vulnerados del nivel 3, por **“1, 2 y 3 del Sisbén”**”.

Autoriza:

Efraín Torrado García, Presidente, *Sandra Ovalle García*, Secretaria General.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 076 DE 2007 SENADO, 238 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 2° de la Ley 647 de 2001.

Bogotá, D. C., 29 de mayo de 2008

Doctora

NANCY PATRICIA GUTIERREZ

Presidenta

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 076 de 2007 Senado, 238 de 2007 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 2° de la Ley 647 de 2001.

Señora Presidenta:

En atención a la designación que me fue hecha dentro del trámite del proyecto de ley que reforma la Ley 647 de 2001 por el honorable Presidente de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, me permito rendir ante la honorable Plenaria

el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 076 de 2007 Senado, 238 de 2007 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 2° de la Ley 647 de 2001.*

I. INFORME DE PONENCIA

De manera respetuosa rindo ponencia favorable del Proyecto de ley número 076 de 2007 Senado, 238 de 2007 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 2° de la Ley 647 de 2001.*

El texto de ponencia que someto a consideración de la Plenaria del honorable Senado de la República, reproduce integralmente el texto aprobado por unanimidad en la Comisión Séptima de Senado. Cabe agregar, que el texto aprobado en la Comisión Séptima de Senado es –a su vez– exactamente igual al que fue aprobado en la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes publicado en la *Gaceta del Congreso* número 396 de 2007, por lo cual se puede decir que el proyecto ha gozado durante su trámite de un inmejorable consenso. Por lo anterior, rindo ponencia positiva y solicito se adelante último debate al proyecto de ley en mención.

Contenido del proyecto

El proyecto tal como fue radicado por su autor constaba de los mismos dos primeros artículos que contiene actualmente el proyecto, y durante el trámite en Cámara se le agregó el tercer artículo relativo a la vigencia.

En el primer artículo se regula el tema de los afiliados al sistema especial de salud de las universidades públicas. En el segundo se establece la manera en que se le dará aplicación a la planilla integrada de aportes consagrada en el Decreto 1931 de 2006 y en el último artículo se regula el aspecto de la vigencia de la ley.

II. Justificación del proyecto

El objetivo central del proyecto es el de garantizar el derecho fundamental de los usuarios del sistema de salud a la libre selección de EPS, particularmente en el área de los trabajadores y los pensionados de las universidades públicas que cuentan con sistemas de salud de carácter especial.

Cabe mencionar que este tipo de sistemas de salud en el caso de las universidades públicas han sido considerados por la Corte Constitucional como ajustados a la Constitución Política mediante las Sentencias C-045 de 2001 y C-1435 de 2000.

Así, la Corte Constitucional en la Sentencia C-1435 de 2000, indicó al Congreso que durante el trámite del Proyecto de ley número 236 de 2000 Senado, 118 de 1999 Cámara, –por la cual se expidió la Ley 647 de 2001 que reformó la Ley 30 de 1992– debía consagrar aquellos aspectos necesarios para garantizar que el sistema de salud de las universidades cumplieran con los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad.

De acuerdo a la sentencia, el sistema debía contemplar de manera suficiente cinco aspectos básicos, a saber: regular la forma de organización, dirección y funcionamiento; establecer la administración y financiación que tendría el sistema, determinar el número de personas llamadas a participar en calidad de afiliadas y beneficiarias, indicar el régimen de beneficios y señalar las instituciones prestadoras del servicio de salud.

En cumplimiento de la Sentencia C-1435 de 2000, el Congreso de la República incluyó el que ahora es el artículo 2° de la Ley 647 de 2001, con lo cual la Corte consideraba satisfecha la exigencia contemplada y mediante una nueva sentencia, la C-045 de 2001, consideró constitucional el proyecto que dio origen a la Ley 647 de 2001. No obstante, en la práctica se ha observado que el texto del literal c) del artículo 2° de la Ley 647 de 2001 ha constituido un obstáculo para el derecho fundamental a la libre selección de EPS, por lo que hoy se advierte que el texto legal puede ser mejorada para garantizar ese derecho fundamental de los empleados de las Universidades Públicas.

Es necesario modificar la Ley 647 de 2001 con el fin de mejorar su interpretación, toda vez que las diversas hermenéuticas que permite la redacción actual del literal c) del artículo 2°, ha significado que por decisión del Ministerio de la Protección Social, muchos profesio-

res, empleados y trabajadores pensionados de las universidades fueron desvinculados de las unidades o servicios de salud de sus respectivas universidades y trasladados obligatoriamente a la EPS del ISS sin su consentimiento o contra su voluntad, desconociendo su derecho a la libre escogencia de entidad prestadora de servicios de salud y desmejorando la cobertura y calidad del servicio recibido. El proyecto de ley, soluciona esas situaciones y restablece el derecho a quienes se les viene lesionando.

Algunas Unidades de Salud Universitarias siguieron atendiendo a dichos pensionados, pero los aportes para salud de los mismos, que debían ser enviados a las unidades o servicios de salud universitarios, se vienen enviando desde el año pasado abusivamente al Fosyga y en algunos casos al ISS. Esta situación ha afectado las finanzas de los servicios de salud universitarios. La adición propuesta del literal f) del artículo 2º de la Ley 647 de 2001 tiene por objeto solucionar esa situación, de tal manera que a partir de la entrada en vigencia de la ley que se apruebe, los aportes para salud de esos pensionados que decidan continuar afiliados a los servicios de salud universitarios, deben ser enviados por la entidad que les pague su pensión a dichos servicios de salud universitarios, a través del sistema de la planilla integrada de aportes.

Trámite del proyecto

El proyecto inicia su trámite en la honorable Cámara de Representantes por iniciativa del honorable Representante Jaime Restrepo Cuartas. En la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes, el honorable Representante Jorge Morales Gil rindió ponencia favorable, acogiendo el mismo texto propuesto por el Representante Restrepo incluyendo el artículo 3º relativo a la vigencia. La Comisión Séptima de Cámara aprobó por unanimidad el proyecto y se designó al mismo Representante Morales para rendir ponencia ante la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, en la que finalmente fue aprobada por unanimidad.

De la Cámara de Representantes llegó al Senado de la República, en la que fui designada como ponente para primer debate. En la Comisión Séptima de Senado se aprobó por unanimidad el mismo texto aprobado en la Cámara de Representantes, el cual se pone a consideración ahora de la Plenaria del honorable Senado de la República.

III. Proposición

Dese último debate al Proyecto de ley número 076 de 2007 Senado, 238 de 2007 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 2º de la Ley 647 de 2001* con el texto propuesto para segundo debate.

Atentamente

Gloria Inés Ramírez Ríos,
Senadora de la República.

IV. Texto propuesto para segundo debate

Artículo 1º. Modifíquese el literal “c” del artículo 2º de la Ley 647 de 2001, el cual quedará así:

c) Afiliados. Únicamente podrá tener como afiliados a los miembros del personal académico, a los empleados y trabajadores de la respectiva universidad, y a las personas que al término de su relación laboral se

encuentren afiliados al sistema universitario de salud y adquieran el derecho a la pensión con la misma universidad o con el Sistema General de Pensiones.

Se garantizará el principio de libre afiliación y la afiliación se considerará equivalente para los fines del tránsito del sistema general de la Ley 100 de 1993 al sistema propio de las universidades o viceversa, sin que sean permitidas afiliaciones simultáneas.

Artículo 2º. Adiciónese un literal al artículo 2º de la Ley 647 de 2001:

f) Para los efectos de la presente ley se dará aplicación a la planilla integrada de aportes consagrada en el Decreto 1931 de 2006 y las normas que lo modifiquen o adicionen.

Artículo 3º. *Vigencia.* El presente proyecto de ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Atentamente,

Gloria Inés Ramírez Ríos,
Senadora de la República.

**COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA**

Bogotá, D. C., a los veintinueve (29) días del mes de mayo año dos mil ocho (2008)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto para segundo debate en cuatro (4) folios, Proyecto de ley número 076 de 2007 Senado y 238 de 2007 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 2º de la Ley 643 de 2001*. Proyecto de ley de autoría honorable Representante *Jaime Restrepo Cuartas*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONTENIDO

Gaceta número 305 - Viernes 30 de mayo de 2008
SENADO DE LA REPUBLICA

	Pág.
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 185 de 2006 Cámara y 226 de 2007 Senado, por la cual se dictan normas en la prestación del servicio público de educación y promoción educativa y se derogan otras disposiciones	1
Ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 207 de 2007 Senado, 192 de 2006 Cámara, por la cual se reglamenta la atención integral de los menores de seis años en la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén	4
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 076 de 2007 Senado, 238 de 2007 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 2º de la Ley 647 de 2001	15