



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 905

Bogotá, D. C., viernes 5 de diciembre de 2008

EDICION DE 32 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 15 DE 2008 SENADO

*mediante la cual se crean Unidades de Cuidados Paliativos para el manejo integral de Pacientes Terminales y se prohíben para ellos los tratamientos extraordinarios o desproporcionados que no dan calidad de vida.*

Bogotá, D. C., 24 de noviembre de 2008

Doctor

RICARDO ARIAS MORA

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Ref.:** Informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 15 de 2008 Senado.**

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación que me fue encomendada, presento el informe para primer debate al **Proyecto de ley número 15 de 2008 Senado**, mediante la cual se crean Unidades de Cuidados Paliativos para el manejo integral de Pacientes Terminales y se prohíben para ellos los tratamientos extraordinarios o desproporcionados que no dan calidad de vida y para efectos de lo cual me permito hacer las siguientes consideraciones:

#### 1. OBJETO Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

De conformidad con el articulado y la exposición de motivos del proyecto de ley, es preciso indicar que el objeto se concreta en la intención de reglamentar el derecho de las personas con enfermedades crónicas irreversibles de alto impacto en la calidad de vida, a ser informados y a recibir un tratamiento paliativo integral y digno, estando de por medio un diagnóstico de una enfermedad avanzada, progresiva e incurable, en donde la muerte es inevitable en un tiempo relativamente corto, sin entenderse en ningún momento que mediante este proyecto se autoriza al personal médico a practicar procedimientos encaminados a la interrupción de la vida del paciente.

#### 2. MARCO JURIDICO DEL PROYECTO

El proyecto de ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, ya que se trata es una iniciativa congresional presentada individualmente por el Senador Alvaro Ashton Giraldo, quien tiene la competencia para tal efecto.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 de la Constitución Política referentes a su origen, formalidades de publicidad y unidad de materia. Así mismo con el artículo 150 de la Carta que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

#### 3. ANTECEDENTES

El proyecto de ley tiene origen en el Senado de la República, presentado a consideración del Congreso por el honorable Senador Alvaro Ashton Giraldo, radicado bajo el número 15 de 2008 Senado, correspondiéndole por el asunto de la materia a la Comisión Séptima del Senado, para lo cual el señor Secretario de la Comisión nos designó como Ponentes del proyecto.

En ejercicio de la función legislativa, rendimos ponencia a efecto de dar primer debate al **Proyecto de ley número 15 de 2008 Senado**, mediante la cual se crean Unidades de Cuidados Paliativos para el manejo integral de Pacientes Terminales y se prohíben para ellos los tratamientos extraordinarios o desproporcionados que no dan calidad de vida.

#### 4. JUSTIFICACION DEL PROYECTO

El propósito de este proyecto de ley, con las modificaciones que se presentan, es el de reglamentar y asegurar el derecho de las personas que padecen una enfermedad crónica o de alta complejidad, que ocasione grave pérdida de la calidad de vida y para la cual no exista un tratamiento curativo que permita esperar su resolución definitiva, a recibir atención paliativa idónea que consiste en el control del dolor y otros síntomas, así como la atención en aspectos psicosociales y espirituales del paciente y su familia indispensable para reducir el sufrimiento. Se considera indispensable el suministro de la atención paliativa en casos donde exista una enfermedad crónica, avanzada, compleja y que ocasione grave pérdida de la calidad de vida y también en los casos de no existir un tratamiento curativo.

El desarrollo y aseguramiento de la atención paliativa implica, entre otras cosas, establecer un diagnóstico adecuado y oportuno de una enfermedad crónica o de alta complejidad, el suministro de información oportuna al paciente y a sus familiares, la prestación de un servicio paliativo

integral, la disposición de talento humano idóneo para atender este tipo de situaciones, y el desarrollo, dentro del Sistema General de Seguridad Social, de todos los instrumentos y orientaciones pertinentes; elementos que se desarrollarán más adelante en esta exposición de motivos.

La justificación de una ley en este tema proviene de la evidencia del aumento en la prevalencia de enfermedades crónicas, degenerativas y oncológicas incurables, así como la tendencia demográfica que hace esperar una mayor proporción de pacientes ancianos.

De acuerdo con la información del DANE, en el 2007 murieron aproximadamente 30.000 personas por cáncer. Dos tercio de ellas en cabeceras municipales y un tercio en regiones rurales. Dicha población se beneficia de atención en cuidados paliativos.

Teniendo en cuenta que las enfermedades crónicas son un problema de salud pública, la Organización Mundial de la Salud ha sugerido implementar estrategias que tengan como pilares fundamentales el acceso a medicamentos, la educación del recurso humano en salud y la implementación de políticas que soporten los procesos.

Se hace necesario la garantía del derecho dentro del sistema general de seguridad social, mediante la adopción de protocolos y guías terapéuticas, idoneidad de los prestadores, equipos y profesionales, definición de la prestación dentro de su red de servicios y garantía del acceso, vigilancia por parte del Gobierno Nacional con el cumplimiento de los protocolos y parámetros éticos por parte de los prestadores.

## 5. CONSIDERACIONES

### FACTORES A IMPLEMENTAR EN LA ATENCIÓN PALIATIVA

#### Diagnóstico adecuado y oportuno

Un aspecto que resulta fundamental para la atención paliativa es un diagnóstico oportuno y profesional que permita dar cuenta del cambio de pronóstico, desde una expectativa de curación a una condición de una enfermedad crónica o de alta complejidad que ocasione grave pérdida de la calidad de vida y para la cual no exista un tratamiento curativo que permita esperar su resolución definitiva, desafortunadamente no es fácil hacer este tipo de diagnósticos. En algunas enfermedades las investigaciones conocidas permiten establecer, con un elevado nivel de confianza, las condiciones que indican estas circunstancias, otras veces la evolución del paciente se da de una manera que hace muy difícil señalar la pérdida del pronóstico y para ello puede requerirse la discusión por grupos de expertos o de segundos evaluadores.

#### El suministro de información oportuna al paciente y a sus familiares

Los pacientes y sus familiares tienen derecho a conocer oportunamente del pronóstico y su condición de salud desde el punto de vista científico, de las diferentes alternativas terapéuticas que existan para su condición con sus respectivas posibilidades de éxito derecho a ser informado de segunda opinión y comités de expertos para confirmar diagnóstico.

#### La prestación de un servicio paliativo integral

La prestación efectiva de un servicio paliativo parte del hecho de ser diagnosticado de una enfermedad crónica o de alta complejidad que ocasione grave pérdida de la calidad de vida y para la cual no exista un tratamiento curativo que permita esperar su resolución definitiva y del derecho a tener atención integral y a ser informado.

Que los pacientes y sus familias puedan acceder a servicios prestados por personal idóneo, medicamentos, atención psicológica, que se desarrollen atenciones integrales para los síntomas físicos y problemas psicosociales y espirituales en todos los niveles de atención.

#### La disposición de talento humano idóneo para atender este tipo de situaciones

Se requiere que el personal que brinda sus servicios en las distintas unidades de atención cuente con la capacitación profesional suficiente y necesaria para la atención de este tipo de pacientes y sus familiares, al tanto que de igual manera se logre contar con profesionales especializados en cada área o disciplina de la salud que atiendan de manera oportuna y eficaz a los pacientes.

Es también necesario que en una atención holística se cuente con equipos especializados e interdisciplinarios.

### Desarrollo de todos los instrumentos y orientaciones pertinentes

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de la Protección Social reglamentará la materia acerca de los parámetros que se seguirán para la atención en cuidados paliativos, y para ello debe establecer los Protocolos y Guías Terapéuticas, estimularán la integración de Comités de Expertos para confirmar la enfermedad del paciente según protocolos y las entidades e instituciones prestadoras de los servicios de salud implementarán dichas medidas conforme con la reglamentación que se expida al respecto.

### Garantizar el derecho dentro del sistema general de seguridad social: prestadores, equipos y profesionales idóneos

La EPS debe garantizar el acceso a los cuidados paliativos a través de sus profesionales y de grupos especializados e interdisciplinarios en cuidados paliativos, dentro de su Red de servicios de acuerdo a parámetros técnicos fijados por el Ministerio de la Protección Social dentro de la reglamentación; estas definiciones se incluirán dentro de los criterios que la Superintendencia de Salud aplica a la autorización y renovación de las licencias de funcionamiento; esta reglamentación debe incluir criterios de referencia y contrarreferencia y acceso por niveles de complejidad.

**Prestadores:** El Ministerio de la Protección Social incluirá dentro de los criterios de habilitación de los prestadores la disposición de profesionales capacitados. Las EPS y las entidades territoriales además de lo anterior deben asegurar que el comité de ética evalúe este tipo de situaciones y que se disponga de Unidades de Cuidados Paliativos Interdisciplinarias

## 6. CONSIDERACION FINAL

Teniendo en cuenta la implicación del deterioro de la calidad de vida en pacientes que sufren enfermedades crónicas degenerativas e irreversibles, este proyecto de ley permitirá dar condiciones de atención que dignifique tal estado.

## 7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En armonía con lo antes escrito en la presente ponencia, se considera necesario introducir diversos ajustes al proyecto. A continuación se presentan las modificaciones propuestas:

### TÍTULO DEL PROYECTO

Atendiendo lo preceptuado en el artículo 169 de la Carta Política y el artículo 193 de la Ley 5ª de 1992, Reglamento Interno del Congreso, que determina que el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido y a su texto, se propone el siguiente título para el proyecto de ley:

*“mediante la cual se regulan los servicios de Cuidados Paliativos para el manejo integral de Pacientes con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida”*

El proyecto de ley radicado en la Comisión Séptima del Senado de la República hace referencia a las Unidades de Cuidados Paliativos como los lugares donde se les brindará la atención a los enfermos con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles. Al respecto presentamos las modificaciones de estas condiciones, en primera instancia considerando que los cuidados paliativos se deben entender como una integralidad en la atención, es decir, el servicio para el control del síntoma y el alivio del sufrimiento en los enfermos como a su familia, y no simplemente el lugar donde se brindará la atención al paciente; así también se considera que esta atención no se debe restringir a los enfermos terminales, sino que debe aplicarse de igual manera a las personas que padecen enfermedades crónicas irreversibles, de alto impacto en la calidad de vida, puesto que se ven expuestas a padecer durante su existencia de dolencias que requieren un tratamiento del dolor.

**Artículo 1º.** Este artículo se contempla en el artículo 4º del texto propuesto para la ponencia para primer debate, definiendo los cuidados paliativos como los servicios y atenciones que se suministran a los pa-

cientes en el tratamiento de los síntomas que lo perturban, mediante un diagnóstico oportuno y tratamiento adecuado de la ansiedad y la depresión; de igual manera se incluye como punto importante el acompañamiento no solo al paciente sino a su familia en la orientación que deben recibir.

La siguiente definición de cuidados Paliativos se ajusta a la definición que internacionalmente se acoge para este tipo de “tratamiento”.

**Artículos 2° y 3°.** Por razones técnico-jurídicas estos artículos se contemplan en el artículo 1° del texto propuesto para la ponencia para primer debate, toda vez que las leyes deben iniciar con el artículo que concrete el objeto pretendido, al artículo 1° se le realizó ciertas modificaciones con el fin de buscar una mayor precisión en el alcance del proyecto y la determinación de la finalidad que busca.

**Artículo 4°.** Frente a este artículo se propone una definición técnica, desarrollada en el artículo 2° del texto propuesto para la ponencia para primer debate, acorde con los estudios médicos que a nivel internacional existen sobre la materia; para ello se presentan las condiciones que deben existir para considerar a un enfermo en estado terminal, como es el diagnóstico médico que considere al paciente portador de una enfermedad o condición patológica grave, que demuestre un carácter progresivo e irreversible, con pronóstico fatal próximo o en plazo relativamente breve, que no sea susceptible de un tratamiento curativo, que permita modificar el pronóstico de muerte próxima.

De igual manera consagro la posibilidad que frente a la duda en el diagnóstico se procederá a requerir una segunda opinión o la opinión de un grupo de expertos.

**Artículos 5°, 11, 12 y 15.** Estos artículos se compilaron en el artículo 6° del texto propuesto para la ponencia para primer debate, el cual conserva los derechos del paciente, consagrados en el artículo 5° del texto radicado, a los que hice algunas modificaciones, entre las cuales está la inclusión de nuevos derechos que se encontraban contemplados en los artículos 11, 12 y 15 del proyecto, realizando precisiones sobre su consideración e incluí el derecho a suscribir el testamento vital, que no había sido contemplado de manera concreta.

**Artículo 7°.** Este artículo fue eliminado de la redacción pues la enfermedad terminal ya se encuentra definida en el artículo 2° del propuesto para la ponencia para primer debate.

**Artículo 8°.** Este artículo fue eliminado de la redacción pues está relacionado con el derecho a suscribir el testamento vital consagrado en el artículo 6° del texto propuesto, pero en nuestra redacción se consagra como un derecho y se deja para que la minucia sea objeto de reglamentación por parte del Ministerio de la Protección Social.

**Artículo 9°.** Este artículo se contempla en el artículo 7° del texto propuesto y se modifica en que esta obligación se consagra para todos los Entes Territoriales y todas las Entidades Promotoras de Salud, EPS, públicas y privadas y no para las IPS.

**Artículo 10.** Este artículo fue eliminado y se dejó para que la materia fuera objeto de la reglamentación que el Ministerio de la Protección Social realice sobre la materia.

**Artículo 13.** Este artículo fue eliminado porque se relaciona con el derecho a suscribir el testamento vital consagrado en el artículo 6° del texto propuesto, pero en nuestra redacción se consagra como un derecho y se deja para que la minucia sea objeto de reglamentación por parte del Ministerio de la Protección Social.

**Artículo 14.** Eliminado por considerarlo incluido entre los derechos consagrados en el artículo 6° del texto propuesto para primer debate.

**Artículo 16.** Se modifica la redacción, sin ningún cambio sustancial.

**Artículo 17.** Este artículo fue eliminado y se dejó para que la materia fuera objeto de la reglamentación que el Ministerio de la Protección Social realice sobre la materia.

**Artículo 18.** No presenta modificación y se consagró en el artículo 10 del texto propuesto.

En la redacción del texto propuesto para primer debate se estipulan cuatro (4) artículos nuevos así:

**Artículo (nuevo).** Este artículo nuevo consagra la definición de enfermedad crónica irreversible, de alto impacto en la calidad de vida, objeto de aplicación de la atención en cuidados paliativos, resaltando las condiciones que se deben presentar para que medie un diagnóstico en ese sentido, las cuales se concretan en la presencia de una patología grave de larga duración, cuyo fin o curación no puede preverse claramente o no ocurrirá nunca, que haya sido diagnosticada en forma precisa por un médico experto, que demuestre un carácter progresivo e irreversible y que cuando los recursos terapéuticos utilizados han dejado de ser curativos, permitiéndose de igual manera que en caso de requerirse se realice una evaluación por un grupo de expertos o de una segunda opinión.

**Artículo (nuevo).** Se dispone que el Ministerio de la Protección Social reglamente la materia en el término de seis (6) meses a partir de la promulgación de esta ley.

**Artículo (nuevo).** Este artículo consagra la disponibilidad de personal capacitado para la atención en cuidados paliativos.

**Artículo (nuevo).** Este artículo dispone la garantía para el acceso a los medicamentos de manejo del dolor.

### PROPOSICION

De acuerdo con las consideraciones expuestas, solicitamos a los integrantes de la honorable Comisión Séptima del Senado de la República se dé primer debate al **Proyecto de ley número 015 de 2008 Senado, mediante la cual se regulan los servicios de Cuidados Paliativos para el manejo integral de Pacientes con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida.**

Senadores Ponentes,

*Victor Velásquez Reyes, Dilian Francisca Toro Torres.*

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de noviembre año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en doce (12) folios, al **Proyecto de ley 015 de 2008 Senado, mediante la cual se crean Unidades de Cuidados Paliativos para el manejo integral de Pacientes Terminales y se prohíben tratamientos extraordinarios o desproporcionados para ellos que no dan calidad de vida.** Proyecto de ley de autoría del honorable Senador Alvaro Ashton Giraldo.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 015 DE 2008 SENADO

*mediante la cual se regulan los servicios de Cuidados Paliativos para el manejo integral de Pacientes con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley reglamenta el derecho de las personas, con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles que ocasionen graves pérdidas en la calidad de vida a recibir un tratamiento paliativo integral y digno y a desistir de procedimientos terapéuticos extraordinarios y obstinados, que no cumpla con los principios de proporcionalidad terapéutica, con la pretendida finalidad de conservar la vida o mejorar la calidad de la misma, estando de por medio un diagnóstico de una enfermedad avanzada, progresiva e incurable.

Artículo 2°. *Enfermo en fase terminal.* Se define como enfermo en fase terminal a todo aquel que es portador de una enfermedad o condición patológica grave, que haya sido diagnosticada en forma precisa por un médico experto, que demuestre un carácter progresivo e irreversible, con pronóstico fatal próximo o en plazo relativamente breve, que no sea

susceptible de un tratamiento curativo y de eficacia comprobada, que permita modificar el pronóstico de muerte próxima; o cuando los recursos terapéuticos utilizados con fines curativos han dejado de ser eficaces.

Parágrafo. Cuando exista controversia sobre el diagnóstico de la condición de enfermedad terminal se podrá requerir una segunda opinión o la opinión de un grupo de expertos.

Artículo 3°. *Enfermedad Crónica irreversible de alto impacto en la calidad de vida.* Se define como enfermedad Crónica irreversible de alto impacto en la calidad de vida aquella que es de larga duración, ocasione grave pérdida de la calidad de vida y para la cual no exista un tratamiento curativo, que demuestre un carácter progresivo e irreversible que impida esperar su resolución definitiva o curación y que haya sido diagnosticada en forma precisa por un médico experto.

Artículo 4°. *Cuidados paliativos.* Son los servicios y atenciones integrales e interdisciplinarias que se suministran a los pacientes que padecen enfermedad crónica, degenerativas e irreversible de alto impacto en la calidad de vida y a sus familiares, con el propósito de suministrar un tratamiento apropiado de los síntomas físicos, psicológicos, sociales, familiares y espirituales que perturban al paciente.

Artículo 5°. *Derechos de los pacientes con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles degenerativas de alto impacto en la calidad de vida.*

**Derechos:** El paciente que padezca de una enfermedad crónica irreversible y degenerativa de alto impacto en la calidad de vida tendrá los siguientes derechos, además de los consagrados para todos los pacientes:

**1. Derecho a la información:** Todo paciente que sea diagnosticado de una enfermedad crónica degenerativa irreversible tiene derecho a conocer de su diagnóstico, su estado y pronóstico, y a decidir con información clara y detallada sobre las alternativas terapéuticas disponibles, especialmente de la atención paliativa, siempre y cuando esté en uso de sus facultades mentales. Los pacientes tendrán también el derecho a desistir del derecho a la información.

**2. Derecho a elegir el médico tratante:** El paciente afectado por una enfermedad crónica degenerativa, irreversible, de alto impacto en la calidad de vida, siempre podrá elegir el profesional necesario para su atención, o cuando quiera un segundo **diagnóstico, dentro de la red de servicios que para tal efecto disponga su EPS o entidad territorial.**

**3. Derecho a la asistencia:** el diagnóstico de enfermedad crónica, degenerativa, irreversible y de alto impacto en la calidad de vida o terminal no debe acarrear la negación de servicios de cuidado paliativo. Todo paciente afectado por estas enfermedades tendrá derecho a recibir el conjunto de actividades y servicios integrales propios del cuidado paliativo.

Parágrafo 1°. Las actividades y servicios integrales del cuidado paliativo se deberán prestar a nivel ambulatorio, hospitalario y domiciliario, de acuerdo con la indicación médica.

Parágrafo 2°. La familia de los pacientes afectados tendrá acceso a los servicios de apoyo psicosocial y educativo para asumir los procesos del cuidado paliativo a cargo de la Entidad aseguradora.

**4. Derecho a suscribir el testamento vital:** Toda persona capaz, sana o en estado de enfermedad, en uso de sus facultades con total conocimiento de las implicaciones que acarrea, podrá suscribir su testamento vital. En este, quien lo suscriba, indicará sus decisiones frente a una enfermedad terminal, crónica o la muerte. El testamento vital podrá incluir aspectos tales como su autorización o rechazo frente a determinados tratamientos médicos o quirúrgicos, su disposición o no a donar órganos o su delegación a otras personas o familiares para la toma de decisiones relacionadas con estos aspectos en caso de inconsciencia o muerte.

Parágrafo 1°. Quien suscriba el testamento vital podrá cambiarlo en cualquier momento, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de la Protección Social sobre la materia.

Parágrafo 2°. El Ministerio de la Protección Social reglamentará la materia.

4.6. Derecho a participar de forma activa en el proceso de atención y la toma de decisiones en el cuidado paliativo.

Los pacientes tendrán el derecho a participar de forma activa frente a la toma de decisiones frente a los planes terapéuticos del cuidado paliativo.

**5. Derecho a desistir de tratamientos:** Todo paciente que haya sido diagnosticado de una enfermedad crónica degenerativa de alto impacto en la calidad de vida podrá solicitar el desistimiento de procedimientos terapéuticos y a recibir un tratamiento paliativo, en su testamento vital o previa solicitud que realice al médico tratante y conste de esta manera en la historia clínica del paciente con su firma, si es mayor de edad y pleno uso de sus facultades o por consentimiento del menor avalado por sus padres. La solicitud realizada en este sentido será respetada y acogida por el médico tratante. El desistimiento de tratamientos no puede ser excusa para negar cuidados paliativos o la atención debida a los pacientes con enfermedades crónicas degenerativas e irreversibles de alto impacto en la calidad de vida. La prestación de estos servicios se realizará permitiéndole al paciente recibirlos en una institución médica o en su mismo hogar, según las características técnicas de los mismos.

Artículo 6°. Los Entes Territoriales y todas las Entidades aseguradoras de salud públicas y privadas desarrollarán la atención de cuidados paliativos dentro de su red de servicios estableciendo acceso a Unidades de Cuidados Paliativos cuando sea por indicación médica o a través de su talento humano en salud, en diferentes niveles de atención por niveles de complejidad incluyendo la atención domiciliaria.

Parágrafo 1°. El Ministerio de la Protección Social reglamentará la materia, estableciendo entre otras el tipo de profesionales que deben conformar estas unidades y los requisitos mínimos para su conformación por niveles de atención; y desarrollará las guías de práctica clínica de atención integral de cuidados paliativos.

Parágrafo 2°. La Superintendencia Nacional de Salud exigirá, entre los requisitos solicitados para la aprobación y renovación de funcionamiento de las Entidades Promotoras de Salud, EPS, la inclusión en sus redes de servicios de Unidades de Cuidados Paliativos y de criterios de referencia y contrarreferencia que garanticen el acceso a este tipo de cuidados de forma especializada o a través de sus profesionales, sus Unidades de Atención o domiciliarias.

Artículo 7°. *Talento humano.* Las Entidades Promotoras de Salud, EPS, garantizarán el acceso a la atención de servicio de cuidado paliativo con personal capacitado en cuidados paliativos dentro de su red de atención a través de las Instituciones Prestadoras de Salud, IPS.

Artículo 8°. El Ministerio de la Protección Social y Fondo Nacional de Estupefacientes, garantizará la distribución las 24 horas al día y los siete días a la semana, la accesibilidad, disponibilidad y otorgará las autorizaciones necesarias para garantizar la suficiencia y la oportunidad para el acceso a los medicamentos opioides de control especial para el manejo del dolor.

Artículo 9°. El Ministerio de la Protección Social reglamentará la materia en el término de seis meses a partir de la promulgación de esta ley.

Artículo 10. La presente ley rige a partir de su sanción.

Senadores Ponentes,

*Victor Velásquez Reyes, Dilia Francisca Toro Torres.*

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de noviembre año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en doce (12) folios, al **Proyecto de ley número 015 de 2008 Senado, mediante la cual se crean Unidades de Cuidados Paliativos para el manejo integral de Pacientes Terminales y se prohíben tratamientos extraordinarios o desproporcionados para ellos que no dan calidad de vida.** Proyecto de ley de autoría del honorable Senador Alvaro Ashton Giraldo.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 026 DE 2008 SENADO**  
*por medio de la cual se regula la conversión de los clubes de fútbol profesional a sociedades anónimas abiertas.*

**ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NUMERO 013  
DE 2008 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifican los artículos 29, 30 y 31 de la Ley 181 de 1995 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 2 de diciembre de 2008

Doctor

JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA

Secretario General

COMISION SEPTIMA

Senado de la República

Bogotá, D. C.

**Ref.:** Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 026 de 2008 Senado**, por medio de la cual se regula la conversión de los clubes de fútbol profesional a sociedades anónimas abiertas, **acumulado con el Proyecto de ley número 013 de 2008 Cámara**, por medio de la cual se modifican los artículos 29, 30 y 31 de la Ley 181 de 1995, y se dictan otras disposiciones.

Doctor España:

En cumplimiento del encargo impartido, nos permitimos poner a su consideración para discusión de la honorable Comisión, el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 026 de 2008 Senado**, por medio de la cual se regula la conversión de los clubes de fútbol profesional a sociedades anónimas abiertas, **acumulado con el Proyecto de ley número 013 de 2008 Cámara**, por medio de la cual se modifican los artículos 29, 30 y 31 de la Ley 181 de 1995, y se dictan otras disposiciones.

**1. Alcance de la iniciativa**

Los proyectos de ley de la referencia pretenden reformar la forma como están operando los clubes de fútbol profesional, en aras de hacer de dichas instituciones unas entidades rentables, democráticas y transparentes.

**2. Origen de la iniciativa**

Los proyectos acumulados fueron presentados por los honorables Representantes Mauricio Parodi Díaz y Carlos Arturo Piedrahíta, así como por el Gobierno Nacional a través del Ministro del Interior y de Justicia, doctor Fabio Valencia Cossio.

Esta iniciativa recoge parte del trabajo que desde hace varios años ha venido desarrollando el Congreso de la República, a partir de la presentación de los Proyectos de ley números 170 de 2004, 221 y 227 de 2005, de autoría de los Senadores Eduardo Romo Rosero, Germán Vargas Lleras y Rafael Pardo Rueda.

Es preciso resaltar que por iniciativa de la Mesa Directiva de la honorable Comisión Séptima del Senado de la República, se logró que estos proyectos de ley iniciaran su trámite y fueran acumulados en esta Comisión, conforme se establece en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, el cual dispone que: “[la Comisión Séptima] conocerá de (...) recreación; deportes”, etc.

Finalmente, el reconocimiento de la competencia que le asiste a la Comisión Séptima y la orden que legitima la acumulación de los proyectos fue proferida el pasado 2 de septiembre de 2008, por parte de los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

**3. De la problemática actual y de la importancia de esta iniciativa**

Desde hace varios años se han planteado varios interrogantes en relación con la forma como vienen funcionando los clubes de fútbol profesional, por una parte, se ha criticado la ausencia de controles efectivos por parte del Estado para determinar la composición de sus inversionistas, lo que ha permitido que dineros ilícitos vinculados al tráfico de estupefacientes ingresen a dicha actividad deportiva, como ha ocurrido en los casos del Club Deportivo Los Millonarios o del Unión Magdalena, en

los cuales un porcentaje de su capital se encuentra bajo la titularidad de la Dirección Nacional de Estupefacientes, o del América de Cali condenado a la imposibilidad de hacer uso del sistema financiero por estar incluido en la Lista Clinton, como medida administrativa del Gobierno Norteamericano para luchar contra el flagelo del narcotráfico; y por la otra, los serios problemas de organización, administración, revisoría y manejo de cuentas que han generado resultados realmente catastróficos en las finanzas de los equipos de fútbol, los cuales se han visto forzados a iniciar largos procesos de reestructuración económica para poder salir adelante, como ocurre en los casos del Independiente Santa Fe y del Club Deportivo Los Millonarios.

Lo anterior, aunado al serio problema que se ha presentado, especialmente, en los equipos de la denominada Copa Premier o de la segunda división, los cuales luego de competir por un breve espacio de tiempo, son reemplazados por una nueva institución deportiva, con la única intención de omitir el cumplimiento de obligaciones adquiridas, especialmente, con los jugadores profesionales.

Estos y otros problemas relacionados con el fútbol profesional se encuentran relatados en varios documentos, como lo son, los informes de la Superintendencia de Sociedades sobre el desempeño financiero de los clubes de fútbol profesional y el reciente informe de gestión de vigilancia y control de la Procuraduría General de la Nación frente al fútbol, presentado el pasado 16 de septiembre de 2008.

**4. Explicación del articulado propuesto a manera de pliego de modificaciones**

**4.1. Artículo 1° (Modificación al artículo 29 de la Ley 181 de 1995)**

La Ley 181 de 1995, conocida como la Ley del Deporte, establece que los clubes con deportistas profesionales deben organizarse como corporaciones o asociaciones deportivas sin ánimo de lucro o como sociedades anónimas.

Se entiende por clubes con deportistas profesionales a “*los organismos de derecho privado que cumplen funciones de interés público y social, organizados como corporaciones o asociaciones deportivas sin ánimo de lucro o sociedades anónimas, constituidos por personas naturales o jurídicas, para el fomento, patrocinio y práctica de uno o más deportes, con deportistas bajo remuneración, de conformidad con las normas de la Ley 181 de 1995 y de la respectiva federación nacional y hacen parte del sistema nacional del deporte*”. (Decreto-ley 1228 de 1995, artículo 14).

En la actualidad de los 38 equipos que participan en los torneos profesionales del fútbol colombiano (Copa Mustang, Copa Premier y Copa Postobón) tan sólo dos (2) de ellos están constituidos como sociedades anónimas (Boyacá Chicó y Depor Jamundí), mientras los restantes están constituidos como corporaciones o asociaciones deportivas<sup>1</sup>.

1. La primera gran dificultad que tienen las corporaciones y asociaciones deportivas es que se trata de personas jurídicas sin ánimo de lucro; lo que resulta un contrasentido frente a los equipos de fútbol profesional los cuales manejan grandes sumas económicas provenientes del ejercicio de **típicas actividades mercantiles**, como lo son, la venta de publicidad, la negociación de patrocinios, la venta de derechos de televisión, el manejo de tiendas deportivas y de escuelas de iniciación, así como la negociación de transferencias y pases de jugadores, etc.

Así, a manera de ilustración, para el año 2004, el Atlético Nacional solamente en venta de publicidad logró obtener como ingresos la suma de \$5.552 millones de pesos<sup>2</sup>; mientras para el año 2003, el Independiente Medellín registró ingresos operacionales por \$16.314.709 millones de pesos, principalmente como resultado de la venta de los derechos

<sup>1</sup> Once Caldas, Corporación Deportiva Envigado, Independiente Medellín, Pasto, Atlético Bucaramanga, Corporación Deportiva América, Club Atlético Huila, Deportivo Cali, Atlético Nacional, Atlético Junior, Independiente Santa Fe, Club Deportivo Los Millonarios, Deportes Tolima, Deportes Quindío, Deportivo Pereira, Alianza Petrolera, Bogotá F.C., Córdoba F.C., Expreso Rojo, Juventud Soacha, Real Santander, Real Cartagena, Unión Magdalena, etc.

<sup>2</sup> Informe de la Superintendencia de Sociedades sobre el desempeño financiero de los clubes de fútbol profesional de agosto de 2005.

deportivos de Andrés Felipe Orozco (Asociación Blanquiceleste S. A.), Luis Amaranto Perea (Club Atlético Boca Juniors), Carlos Ortiz (Independiente Santa Fe), José Hermes Mera (Asociación Deportivo Cali) y Ferney Villamil (Deportes Quindío)<sup>3</sup>.

2. En segundo lugar, los aportes realizados en los clubes de fútbol profesional no generan ningún derecho patrimonial para los aportantes, ni tampoco permiten la distribución de utilidades. Desde esta perspectiva, los aportes que se realizan únicamente otorgan los derechos a voz y voto en la dirección administrativa de los equipos.

2.1. Así las cosas, por una parte, el fútbol colombiano se ha rezagado a la dinámica comercial que hoy en día predomina en el fútbol mundial; lo que, en otros países, ha permitido el aumento de ingresos para los equipos de fútbol con el correlativo crecimiento del espectáculo a través de la constitución de excelentes nóminas, la construcción de estadios privados, el aumento de sedes sociales y deportivas y el desarrollo de una amplia logística privada que ha conducido eficientemente al control de los actos de violencia (Así ocurre en Inglaterra a través de los llamados *stewards*).

El país pionero en este proceso fue -precisamente- Inglaterra en el que sus equipos funcionan como sociedades anónimas, llegando incluso a cotizar en la bolsa de valores. Justamente, el primer equipo que inició este proceso fue el Tottenham Hotspur en 1983, seguido por el Chelsea, el Newcastle y el Manchester United. Sobre la materia, la literatura especializada ha dicho que:

“El caso más citado a lo largo de la literatura económica-deportiva ha sido el del Manchester United, que efectuó su salida en junio de 1991, colocando el 38% de su capital a un precio de salida de 3,58 libras la acción. Desde su entrada en la bolsa ha multiplicado su valor y la financiación conseguida le ha permitido realizar fichajes de categoría, ganando numerosos títulos tanto británicos como europeos; a su vez, los ingresos publicitarios y de merchandising han aumentado considerablemente, provocando mejoras en los beneficios alcanzados. Todo ello hace del Manchester el paradigma de una salida a bolsa exitosa, convirtiéndose en un ejemplo para el resto de clubes”<sup>4</sup>.

En España, de otro lado, la salida a la bolsa de los clubes es considerada como una excelente alternativa para financiarse<sup>5</sup>. Igual ha ocurrido en América Latina en países como Argentina y Chile.

2.2. Por otra parte, el manejo administrativo de los equipos de fútbol profesional bajo el modelo de las cooperativas o asociaciones deportivas ha sido poco eficiente y, por el contrario, disfraza un modelo de concentración de la propiedad.

Efectivamente, la normatividad que en la actualidad se aplica (algunos discuten acerca de su vigencia), les permite a los clubes de fútbol establecer que cada aportante o afiliado tendrá derecho a voz y a un (1) voto o, en su defecto, a tantos votos como títulos de aportación posea. Esto ha generado que, con excepción del Deportivo Cali, todo el resto de los equipos de fútbol se manejen de forma concentrada, impidiendo que los aportantes minoritarios tengan reales derechos de control, información, vigilancia y oposición, como ocurre con las sociedades anónimas. Tomando como base el informe de la Superintendencia de Sociedades para los años 2002 y 2003, se encuentra que el 1% de los aportantes son los titulares del 99% de los votos del Deportes Tolima; mientras que tan sólo 29 aportantes son los que manejan el 85.7% de los votos del Deportes Quindío.

3. Esta realidad ha conducido a que las distintas autoridades del Estado hayan propuesto de manera reiterada la conversión de los clubes de fútbol profesional en sociedades anónimas de carácter mercantil, tal y como lo ha realizado la Superintendencia de Sociedades y el Ministerio del Interior y de Justicia. **La principal diferencia frente a los anteriores**

**procesos que se han adelantado consiste en la voluntad de los equipos de fútbol profesional representados por la Dimayor (División Mayor del Fútbol Profesional Colombiano), de acompañar este proceso.**

¿Qué ventajas tiene la adopción de la forma de las sociedades anónimas de carácter mercantil frente al régimen que en la actualidad se les aplica a los equipos de fútbol profesional?

a) La creación de un derecho patrimonial de carácter subjetivo a favor de los accionistas, representado en la participación de un porcentaje en el capital social, el cual les otorga a su vez el derecho a obtener utilidades y a participar proporcionalmente en los activos sociales al momento de su liquidación.

b) El otorgamiento de atribuciones administrativas para los accionistas, a través de las cuales adquieren el derecho a participar en las deliberaciones de la sociedad, así como de inspeccionar, libremente, los libros y papeles sociales, en los términos y condiciones establecidos en la ley.

c) La limitación real de la responsabilidad de los accionistas hasta el monto efectivo de sus aportes.

d) La facilidad de emitir acciones (y por tanto de financiarse) mediante reglamentación por parte de la junta directiva y sin necesidad de reforma estatutaria.

e) La posibilidad de ingresar al mercado público de valores y cotizar en bolsa, lo que se traduce en una nueva fuente de ingresos para recuperar sus correspondientes finanzas.

f) La libertad de negociación de las acciones por medio del registro en el libro de accionistas.

g) La posibilidad de establecer un derecho de preferencia en la enajenación de acciones, a favor de la sociedad, los accionistas o ambos, mediante cláusula estatutaria.

h) La organización de la administración a partir de la participación porcentual de las distintas facciones de accionistas, mediante la elección de la junta directa a través del sistema del cuociente electoral; y finalmente,

i) La sujeción a los principios y normas que rigen la contabilidad de los comerciantes, así como al Plan Único de Cuentas para guardar uniformidad en la presentación de los estados financieros. Precisamente, esta última ha sido una de las principales críticas realizadas por la Superintendencia de Sociedades, pues los clubes de fútbol profesional presentan sus cuentas sin guardar uniformidad y sin sujeción a los mínimos requisitos que tiene la ciencia contable. Expresamente, en las conclusiones presentadas en el informe publicado en agosto de 2005, se manifestó que:

“[Los] clubes no tienen una presentación homogénea de su principal activo que son los derechos deportivos, pues son registrados indiscriminadamente como inversiones, activos o intangibles, sin tener en cuenta que cada partida contable tiene una dinámica propia, asociada a otros registros que afectan los resultados del ejercicio y su situación patrimonial, como son las amortizaciones, provisiones y valorizaciones.

Los clubes tampoco presentan un soporte técnico en relación con la valorización que efectúan a estos derechos deportivos, por lo cual el patrimonio de estas corporaciones ha ido incrementándose sin el fundamento contable que exige el Decreto 2649 de 1993, es decir un estudio de reconocido valor técnico realizado por personas idóneas. Esta situación es delicada cuando tales valorizaciones, sin soporte contable, distorsionan la real situación patrimonial de los clubes (...).”

4. Por estas razones, el artículo 1° del proyecto de ley propuesto apunta a exigir que todos los clubes de fútbol profesional se organicen exclusivamente como sociedades anónimas de carácter mercantil, con las siguientes especificaciones:

a) En los estatutos del club debe establecerse como objeto principal la participación en competiciones deportivas, la promoción y el desarrollo del deporte y otras actividades relacionadas con dicha práctica. Lo anterior, con el objeto de preservar como norte de los clubes de fútbol profesional: la recreación y el deporte y, en segundo término, los aspectos estrictamente comerciales que le permitan desenvolverse financieramente.

<sup>3</sup> Informe de la Superintendencia de Sociedades sobre el desempeño financiero de los clubes de fútbol profesional de los años 2003 y 2004.

<sup>4</sup> FERNANDEZ FERNANDEZ Loreto y otros, “Financiación de entidades deportivas en el mercado bursátil: Factores influyentes en la salida a bolsa de los clubes de fútbol y su posterior evolución”, Universidad de Santiago de Compostela, Facultad de Ciencias Económicas e Empresariales, p. 9

<sup>5</sup> Ibidem, Pág. 4.

b) Se autoriza la posibilidad de que las acciones en que se divida el capital puedan ser inscritas en el mercado público de valores, como mecanismo adicional que permitirá la financiación de los clubes de fútbol.

c) Se prohíbe la acumulación de capital de los clubes de fútbol profesional en los mismos términos reconocidos en el Código de Comercio para las sociedades anónimas, con la consecuencia de estar incurso en una causal de disolución.

d) Se prohíbe la participación en la propiedad de más de un club de fútbol profesional, directa o por interpuesta persona. Esta disposición se origina de las recomendaciones FIFA (Federación Internacional de Fútbol Asociado) y FIFPRO (Federación Internacional de Futbolistas Profesionales), consagrada en el acuerdo firmado el pasado 2 de noviembre de 2006 en Barcelona<sup>6</sup>.

5. El único interrogante que existe acerca de la constitucionalidad de esta disposición se encuentra en saber: ¿si es posible que el legislador obligue la adopción de un determinado tipo societario para el desarrollo de una actividad económica libre?

Frente a esta materia existen diversos ejemplos legales en los que se impone por el legislador el desarrollo de una determinada actividad económica a través de un exclusivo tipo societario. A manera de ilustración, se destacan los siguientes:

i) La actividad bancaria o financiera únicamente puede desarrollarse a través de sociedades anónimas (EOSF, artículo 53);

ii) Los concesionarios del servicio público de televisión solamente pueden funcionar como sociedades anónimas (Ley 182 de 1995, artículo 56); y

iii) Las empresas de servicios públicos domiciliarios solamente pueden ser sociedades por acciones.

Frente a la materia se ha pronunciado la Honorable Corte Constitucional avalando la exequibilidad de las disposiciones que exigen un determinado tipo de sociedad, para el desarrollo de determinadas actividades económicas, como expresión de la libertad de configuración normativa del legislador y de las atribuciones de intervención en la economía consagradas en el artículo 334 del Texto Superior. En todos estos casos, la Corte ha señalado como regla constitucional que el derecho de asociación no es absoluto, por lo que admite limitaciones razonables que apunten a garantizar su desenvolvimiento en términos de eficiencia, continuidad y responsabilidad.

Así, en Sentencia C-741 de 2003, manifestó que:

“En cuanto a la libre asociación, la Corte ha reiterado el carácter no absoluto de este derecho y ha declarado la exequibilidad de disposiciones que establecían limitaciones razonables a su ejercicio, dirigidas a garantizar la continuidad y cobertura de los mismos. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-617 de 2002, la Corte encontró que una disposición que establecía períodos de duración mínima para las formas asociativas que prestaran servicios públicos de salud y educación, era una medida razonable para garantizar la continuidad de los mismos. Otro ejemplo se encuentra en la Sentencia C-483 de 1996, donde la Corte señaló que con el fin de garantizar la adecuada cobertura de los servicios públicos, el Legislador podía, en ejercicio de la potestad de configuración, establecer la forma como se organizarían las empresas de servicios públicos domiciliarios estatales y “determinar las formas o modalidades de organización empresarial a que deben sujetarse quienes tengan la responsabilidad de su prestación, cuando esta no la asuma directamente el Estado”<sup>7</sup>.

De conformidad con lo anterior, existen suficientes elementos de juicio, tanto desde el punto de la vista de la conveniencia, como desde

el campo de la constitucionalidad, que permiten y hacen aconsejable el tránsito de los clubes de fútbol profesional hacia la forma de las sociedades anónimas.

Una medida que responde a los mismos principios fue aprobada en España a través de la Ley 10 de 1990, conocida como la ley del deporte, en la cual igualmente los clubes de fútbol profesional fueron estructurados a través del ropaje de las sociedades anónimas.

#### 4.2. Artículo 2°. (Modificación al artículo 30 de la Ley 181 de 1995)

Esta norma se limita a desarrollar lo expuesto en el artículo 1° frente a los clubes de fútbol profesional estructurados como sociedades anónimas. Así, en primer término, se exige que deben estar compuestos por el número mínimo de accionistas previstos en la legislación mercantil. Hoy en día la legislación deportiva vigente requiere un número mínimo de 2.000 aportantes, de los cuales un porcentaje igualmente mínimo de los mismos, son los que detentan efectivamente el poder de dirección dentro de los equipos fútbol. Así, por ejemplo, ya se señaló que el 1% de los aportantes son los titulares del 99% de los votos del Deportes Tolima; 29 aportantes manejan el 85.7% de los votos del Deportes Quindío; 30 aportantes manejan el 94.7% de los votos del Independiente Santa Fe; 33 aportantes tienen el 75% de los votos del Club Deportivo Los Millonarios; 30 aportantes manejan el 70% de los votos del Atlético Huila, etc. Al convertirse en sociedades anónimas el poder de dirección descansará sobre la totalidad de los accionistas quienes tendrán iguales derechos de dirección y de administración, representados en una junta directiva, la cual al ser elegida por el sistema de cuociente electoral, garantizará efectivamente la participación de los sectores minoritarios en la conducción de los equipos de fútbol.

Adicionalmente, si los equipos de fútbol ingresan al mercado público de valores aumentarán considerablemente el número de accionistas, con efectos importantes en términos de democratización.

No debe perderse de vista, como lo señala el Gobierno Nacional, en la exposición de motivos, que dejar abierta la puerta para que el número de accionistas aumente o disminuya, conforme a las reglas del mercado y a las posibilidades de crecimiento de la organización deportiva, consulta la especial naturaleza que tiene este deporte, el cual goza de una marcada preponderancia de la actividad empresarial y del tráfico jurídico, lo cual no tiene operatividad ni cabida bajo una normatividad que exija la participación obligatoria de un determinado número de accionistas, por fuera de las reglas generales previstas en el Código de Comercio y en la legislación bursátil para las sociedades mercantiles<sup>8</sup>.

Por otra parte, la norma incluye reglas frente al capital suscrito y pagado que responden a una propuesta del Gobierno Nacional frente a la materia. Por lo demás, se establece la obligación de conservar el valor aportado como capital suscrito durante todo el funcionamiento de la sociedad, so pena de estar incurso en una nueva causal de disolución. Lo anterior permitirá garantizar la prenda general de los acreedores, especialmente, en beneficio de los jugadores profesionales.

#### 4.3. Artículo 3°. (Modificación al artículo 31 de la Ley 181 de 1995)

La norma propuesta incluye específicamente una nueva modalidad de control para los clubes de fútbol profesional, obligándolos a reportar las operaciones sospechosas, las transferencias de derechos deportivos y el listado de accionistas a la UIAF (Unidad de Información y Análisis Financiero), para efectos de prevenir actividades delictivas, como lo son, el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Esta disposición se originó por solicitud expresa de la citada Unidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio remitido a los ponentes.

<sup>6</sup> En México han existido constantes críticas relacionadas con resultados que favorecen a equipos de un mismo dueño en instancias claves de definición. Así ha ocurrido con los Clubes de Fútbol: Necaxa y América de México. Véase, por ejemplo, las siguientes direcciones electrónicas:

<http://msn.foxsports.com/fsi/fse/story/futbol/mexico/primeradivision?contentId=8782950>

[http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/adrenalina/futbolsoccer/los\\_arreglos\\_un\\_mito\\_entre\\_necaxa\\_y\\_america/412636](http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/adrenalina/futbolsoccer/los_arreglos_un_mito_entre_necaxa_y_america/412636).

<sup>7</sup> En el mismo sentido se encuentra la Sentencia C-093 de 1996.

<sup>8</sup> Existen varios ejemplos en el mundo de equipos formados por grupos reducidos de personas que con el paso de los años y de los logros deportivos se consolidan en el mundo del fútbol. Así ocurrió con el equipo argentino Arsenal de Sarandí, flamante campeón de la Copa Sudamericana del 2007.

#### 4.4. Artículo 4°. (Modificación al artículo 34 del Decreto-ley 1228 de 1995)

La norma que se propone pretende hacer claridad sobre el alcance del control societario de los clubes de fútbol profesional. Así, por una parte, se señala que los aspectos eminentemente deportivos continuarán a cargo de Coldeportes, como lo son, los referentes al reconocimiento deportivo, a la verificación del cumplimiento de la ley del deporte y a la inscripción de los derechos deportivos de los jugadores; mientras que, por la otra, atendiendo al principio de especialidad, la inspección, vigilancia y control, en materia societaria, quedará a cargo de la Superintendencia de Sociedades.

#### 4.5. Artículos 5° y 6°.

Estas disposiciones establecen el procedimiento de conversión al que se someterán los equipos de fútbol profesional para organizarse como sociedades anónimas. Los siguientes son los aspectos más relevantes:

a) Se establece un término de dos (2) años para realizar el procedimiento de conversión, al cabo de los cuales no se renovará el reconocimiento deportivo de los clubes, sino se someten al requerimiento ordenado por el legislador.

b) La conversión no producirá la disolución ni la liquidación de los clubes de fútbol profesional, por lo que la citada persona jurídica continuará siendo titular de todos sus derechos, así como de sus obligaciones. De la misma manera mantendrán su patrimonio, sus derechos deportivos y los logros y reconocimientos obtenidos desde el punto de vista competitivo. Esta disposición guarda armonía con los requerimientos realizados por la Dimayor y Acolfutpro.

c) Por virtud de la conversión, los aportantes actuales recibirán acciones en proporción al monto de sus respectivos aportes. Esta norma garantizará que los denominados “propietarios de los clubes de fútbol” encuentren un estímulo para realizar rápidamente la conversión establecida en esta ley, en la medida en la cual se les garantizará que los aportes realizados, algunos de los cuales han implicado grandes erogaciones, no serán sacrificados ni desconocidos por el Estado. Por el contrario, tendrán la posibilidad de ampliar la comercialización de los equipos con el ingreso de nuevos inversionistas, ya sea a través de la capitalización o por la vía del ingreso al mercado público de valores. Un ejemplo interesante lo constituye el equipo chileno Colo Colo, el cual tan sólo en dos (2) años pasó de un estado de quiebra a obtener utilidades por \$3.511 millones de pesos chilenos. Así el Diario el Mercurio relata que:

“Justo dos años atrás, Colo Colo culminó el proceso de transformación a sociedad anónima abierta, recaudando en su apertura bursátil US\$31,7 millones con un precio de colocación de \$184,2. Hoy sus papeles se cotizan en \$335, reflejando un crecimiento de 81,9%; mientras que su patrimonio bursátil se acerca a los US\$65 millones. Así, hasta el año pasado registró pérdidas, pero en el primer trimestre de 2007 alcanzó utilidades por \$3.511 millones (que se comparan favorablemente con el déficit de \$518 millones de igual periodo de 2006); mientras que alcanzó a marzo ingresos por \$6.591 millones.

En sólo dos años se ha hecho olvidar el proceso de quiebra por el cual pasó Colo Colo. En este periodo no sólo se revirtieron las pérdidas financieras, sino que pese a tener un patrimonio muy inferior, logró que sus acciones se codeen en el mercado accionario con papeles como Copec, Enersis o Lan dentro del principal indicador bursátil, IPSA. Además, Blanco y Negro reunió en su directorio a un conocido grupo de empresarios y ejecutivos, quienes inyectaron mayor credibilidad al proyecto”.

d) El resto de la norma establece el procedimiento de conversión, el cual guarda las mismas directrices consagradas en el Código de Comercio para figuras afines como la transformación, fusión o escisión de sociedades. Finalmente, se exige un acompañamiento de la Supersociedades y de Coldeportes, en el desarrollo de todo este proceso.

#### 4.6. Artículo 7°.

Se trata de una disposición que eleva a rango legal la obligación de someter el tratamiento de los clubes de fútbol profesional convertidos

en sociedades anónimas a la regulación del Código de Comercio y a lo previsto en la presente ley. Sin embargo, se mantiene la obligación de Coldeportes de otorgar el reconocimiento deportivo como requisito para desarrollar su objeto social, como se consagra en el Decreto 776 de 1996. Dicha información deberá ser remitida a la Cámara de Comercio. Por último, se reitera que en lo referente a los derechos y actividades de carácter deportivo, los equipos de fútbol se someterán a las previsiones de la legislación deportiva.

#### 4.7. Artículo 8°.

Mediante este precepto legal se otorga a Coldeportes, la posibilidad de revocar a solicitud del Ministerio Público o de oficio, el reconocimiento deportivo de los clubes de fútbol profesional que sean creados en fraude a la ley o en perjuicio de terceros, especialmente, de los jugadores. Se trata de una disposición que se originó a partir de las denuncias realizadas por Acolfutpro las cuales han venido siendo examinadas por la Procuraduría General de la Nación.

Es preocupante que solamente entre los años 1995 a 2008 se hayan creado 47 equipos de fútbol con reconocimiento deportivo, que han participado en los torneos de la Dimayor y que luego simplemente dejan de funcionar, sin que -en algunos casos- queden a paz y salvo con sus obligaciones, especialmente, de tipo laboral.

Para evitar que esto siga sucediendo se propone esta nueva disposición que le permitirá de oficio a Coldeportes, o por solicitud del Ministerio Público, revocar el reconocimiento deportivo de los equipos que se prestan para ese juego fraudulento con los acreedores, especialmente, con los jugadores.

Para efectos de ilustración, se transcribe el listado de algunos equipos que han competido y que han dejado de participar, en el lapso de tiempo previamente mencionado:

Independiente Popayán, Deportivo Antioquia, River Plate, Lanceros, Deportivo Unicosta, Cartago Fútbol Club, Bello Fútbol Club, Alianza Llanos, Club El Cóndor, Cooperamos Tolima, Atlético Córdoba, Atlético Buenaventura, Real Florida Blanca, Univalle, Palmira F.C., Atlético Popayán, Cúcuta 2001, Unión Meta F.C., Lanceros Fair Play, Unión Soacha, Atlético Barranquilla, Club Deportivo Fair Play, Club Deportivo El Cerrito, Dimerco Popayán, Los Pumas de Casanare, Cóndor Real Bogotá, Chía Fair Play, Chía Fútbol Club, Johan Fútbol Club, Atlético Bello, Samarios, etc.

#### 4.8. Artículo 9°.

Como se transcribió con anterioridad, una de las principales críticas realizadas por la Superintendencia de Sociedades al manejo contable de los equipos de fútbol, lo constituye la forma como valoran uno de sus principales activos financieros, cuál es, los derechos deportivos de los jugadores<sup>9</sup>.

Para tal efecto, se establece una fórmula acorde con la dinámica actual del fútbol profesional que consiste en medir dicho valor conforme a la cláusula de rescisión o de terminación del contrato de los futbolistas. Para el caso colombiano, se tomará como parámetro la cláusula de transferencias nacionales, cuyo valor será fijado libremente por las partes contratantes, teniendo en cuenta como límite máximo la suma de cien (100) veces el monto de la remuneración anual pactada con el futbolista profesional. Lo anterior para evitar casos en los que jugadores que poca participación tienen en los equipos profesionales sean valorados con sumas astronómicas alejados de la realidad de su propia contraprestación laboral.

<sup>9</sup> Sobre la materia ha dicho la Superintendencia de Sociedades: “[Los] clubes no tienen una presentación homogénea de su principal activo que son los derechos deportivos, pues son registrados indiscriminadamente como inversiones, activos o intangibles, sin tener en cuenta que cada partida contable tiene una dinámica propia, asociada a otros registros que afectan los resultados del ejercicio y su situación patrimonial, como son las amortizaciones, provisiones y valorizaciones.

Los clubes tampoco presentan un soporte técnico en relación con la valorización que efectúan a estos derechos deportivos, por lo cual el patrimonio de estas corporaciones ha ido incrementándose sin el fundamento contable que exige el Decreto 2649 de 1993, es decir un estudio de reconocido valor técnico realizado por personas idóneas. Esta situación es delicada cuando tales valorizaciones, sin soporte contable, distorsionan la real situación patrimonial de los clubes (...).”

#### 4.9. Artículos 10 y 11.

El artículo 10 se limita a establecer la consecuencia de no realizar el proceso de conversión en el tiempo señalado en la presente ley, consistente en negar la renovación del reconocimiento deportivo, documento que constituye el soporte para poder participar en actividades deportivas profesionales. Finalmente, en el artículo 11 se consagra la regla general acerca de su entrada en vigencia y derogatoria de normas contradictorias, entre las cuales se encuentra, para el caso de los equipos de fútbol profesional, el artículo 16 del Decreto-ley 1228 de 1996, referente al manejo contable de los clubes con deportistas profesionales. En efecto, una vez entre en operatividad esta ley, los clubes de fútbol profesional presentarán su contabilidad de acuerdo a las mismas reglas de las sociedades anónimas.

Finalmente, vale la pena señalar que como mecanismo adicional para promover el cumplimiento con celeridad de esta ley, se propuso en el proyecto inicial del Gobierno Nacional el sometimiento de los clubes de fútbol a un régimen tributario especial, con el cumplimiento de algunas obligaciones referentes a la reinversión de utilidades, el saneamiento de deudas laborales y de la seguridad social y la profundización en mecanismos de control a la violencia. Sin embargo, como los temas tributarios deben iniciar su curso por la Cámara de Representantes (C.P. artículo 154), se acordó con el Gobierno Nacional, Coldeportes y el resto de los actores, eliminar su referencia en el Senado, para permitir su inclusión en la mencionada Cámara de Representantes, siempre que se cumpla con el principio de identidad constitucional, exigido por la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional.

En este sentido, dejamos planteada la ponencia, recordando que, como lo señaló en su exposición de motivos el Gobierno Nacional, el fútbol como actividad deportiva genera un fuerte auge de inversión nacional e internacional, la cual no es posible desarrollar en nuestro país, mientras se conserven modelos de asociacionismo tradicional que no lo hagan atractivo. Deficiencia que, sin lugar a dudas, se puede solucionar, al implementar el modelo por excelencia de crecimiento empresarial, conocido como la sociedad anónima.

#### PROPOSICION

Por lo anterior, proponemos a la honorable Comisión Séptima del Senado de la República, dar **primer debate al Proyecto de ley número 026 de 2008 Senado, por medio del cual se regula la conversión de los clubes de fútbol profesional a sociedades anónimas abiertas, acumulado con el Proyecto de ley número 013 de 2008 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 29, 30 y 31 de la Ley 181 de 1995, y se dictan otras disposiciones**, conforme al texto propuesto que se adjunta.

De los honorables Senadores,

Honorables Senadores de la República,

*Rodrigo Lara Restrepo, Ricardo Arias Mora.*

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los tres (3) días del mes de diciembre año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en veintiún (21) folios, al **Proyecto de ley número 026 de 2008 Senado, por medio de la cual se regula la conversión de los clubes de fútbol profesional a sociedades anónimas abiertas, acumulado con el Proyecto de ley número 013 de 2008 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 29, 30 y 31 de la Ley 181 de 1995, y se dictan otras disposiciones**. Proyecto de ley de autoría del Gobierno Nacional, Ministerio del Interior y de Justicia, doctor (Fabio Valencia Cossio) y los honorables Representantes Mauricio Parodi Díaz y Carlos Arturo Piedrahíta.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

#### TEXTO PROPUESTO A CONSIDERACION DE LA HONORABLE COMISION SEPTIMA DEL SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 026 DE 2008 SENADO, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NUMERO 013 DE 2008 CAMARA

*por medio de la cual se regula la conversión de los clubes de fútbol profesional a sociedades anónimas y se dictan otras disposiciones.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TITULO I

POR EL CUAL SE MODIFICA LA LEY 181 DE 1995  
Y EL DECRETO-LEY 1228 DE 1995

Artículo 1°. El artículo 29 de la Ley 181 de 1995, quedará así:

**Artículo 29.** Los clubes con deportistas profesionales deben organizarse como sociedades anónimas o corporaciones o asociaciones deportivas sin ánimo de lucro, **con excepción de los clubes de fútbol profesional los cuales únicamente podrán organizarse como sociedades anónimas de carácter mercantil.**

**En los estatutos se establecerá como objeto social principal de los clubes con deportistas profesionales, la participación en competiciones deportivas de carácter profesional, la promoción y el desarrollo de actividades deportivas, así como otras actividades relacionadas o derivadas de dicha práctica.**

**Las acciones en que se divida el capital de los clubes de fútbol profesional podrán ser inscritas en el mercado público de valores, conforme a los requisitos que se establezcan en la ley y en el reglamento.**

**Parágrafo 1°.** Ninguna persona natural o jurídica podrá poseer más del 20% de los títulos de afiliación, acciones o aportes **de los clubes con deportistas profesionales, con excepción de los clubes de fútbol profesional a los cuales se aplicarán las limitaciones vigentes para las sociedades anónimas.**

**Parágrafo 2°.** Ninguna persona natural o jurídica podrá participar en la propiedad de más de un club del mismo deporte, directamente o por interpuesta persona.

Artículo 2°. El artículo 30 de la Ley 181 de 1995, quedará así:

**Artículo 30.** El número mínimo de socios o asociados de los clubes con deportistas profesionales estará determinado por el capital autorizado o el aporte inicial, según el caso, de acuerdo con los siguientes rangos:

Capital autorizado o aporte inicial	Número de socios o asociados
De 100 a 1.000 salarios mínimos	250
De 1.001 a 2.000 salarios mínimos	1.000
De 2.001 a 3.000 salarios mínimos	2.000
De 3.001 en adelante	3.000

**Parágrafo 1°.** El salario mensual base para la determinación del número de socios, será el vigente en el momento de la constitución o de su adecuación a lo previsto en este artículo.

**Parágrafo 2°.** **Los clubes de fútbol profesional tendrán el número mínimo de accionistas previstos en la legislación mercantil.**

**Sin perjuicio del monto del capital autorizado, en ningún caso los clubes de fútbol profesional podrán tener un capital suscrito y pagado inferior a mil un (1.001) salarios mínimos legales mensuales. El salario mensual base para los efectos aquí previstos, será el vigente en el momento de la constitución o de la conversión, de acuerdo a lo establecido en la presente ley.**

**El monto mínimo establecido como capital suscrito deberá mantenerse durante todo el funcionamiento de la sociedad, cualquier disminución en el mismo constituirá causal de disolución.**

Artículo 3°. El artículo 31 de la Ley 181 de 1995 quedará así:

**Artículo 31.** Los particulares o personas jurídicas que adquieran títulos de afiliación, acciones o aportes en los clubes con deportistas

profesionales, deberán acreditar la procedencia de sus capitales, cuando así lo solicite la Superintendencia de Sociedades. El mismo organismo podrá en cualquier momento requerir dicha información de los actuales propietarios.

**Los clubes de fútbol profesional y aficionado deberán remitir a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la información correspondiente a los siguientes reportes:**

**a) Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS): Los sujetos obligados deberán remitir de manera inmediata cualquier información relevante sobre manejo de fondos cuya cuantía o características no guarden relación con la actividad económica de sus accionistas, directivos, trabajadores, jugadores, entre otros; o sobre transacciones que por su número, por las cantidades transadas o por las características particulares de las mismas, puedan conducir razonablemente a sospechar que los mismos están usando al club de fútbol profesional o aficionado para transferir, manejar, aprovechar o invertir dineros o recursos provenientes de actividades delictivas y/o a la financiación del terrorismo.**

**b) Reporte de Transferencia y Derechos Deportivos de Jugadores: Los sujetos obligados deberán remitir a la UIAF dentro del mes siguiente a la cesión o transferencia de los derechos deportivos de los jugadores, tanto en el ámbito nacional como internacional, la información correspondiente a dichas operaciones, en los términos en que se consagre en el reglamento.**

**c) Reporte de Accionistas: Los sujetos obligados deberán remitir semestralmente a la UIAF la información correspondiente a los accionistas. Para tal efecto, deberán indicar los nombres y apellidos o razón social, la identificación personal y tributaria, el número de acciones, el valor y porcentaje de la participación en relación con el capital social, así como cualquier novedad en dicha relación.**

**Los anteriores reportes deberán ser remitidos a la UIAF en la forma y bajo las condiciones, en que se establezca en el reglamento.**

Artículo 4°. El artículo 34 del Decreto-ley 1228 de 1995, quedará así:

**Artículo 34. Naturaleza de la inspección, vigilancia y control.** El Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, por delegación del Presidente de la República, ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control de los organismos deportivos y demás entidades del sistema nacional del deporte, de acuerdo con las competencias que le otorga el presente decreto, y con sujeción a lo dispuesto sobre el particular en la Ley 181 de 1995 y demás disposiciones legales.

**En materia societaria, los clubes de fútbol profesional serán inspeccionados, vigilados y controlados por la Superintendencia de Sociedades.**

## TÍTULO II

### DE LA CONVERSION DE LOS CLUBES DE FUTBOL PROFESIONAL ORGANIZADOS COMO CORPORACIONES O ASOCIACIONES DEPORTIVAS A SOCIEDADES ANONIMAS

Artículo 5°. *De la conversión de los clubes de fútbol profesional.* Los clubes de fútbol profesional organizados como corporaciones o asociaciones deportivas sin ánimo de lucro se convertirán en sociedades anónimas de carácter mercantil, en un plazo máximo de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

En ningún caso, la conversión producirá la disolución ni la liquidación de los clubes de fútbol profesional, por lo que la citada persona jurídica continuará siendo titular de todos sus derechos y a la vez responsable de las obligaciones que venían afectando su patrimonio.

Igualmente, la conversión no afectará los contratos, los reconocimientos y los derechos deportivos, ni el patrimonio de los clubes de fútbol profesional.

Por virtud de la conversión, los asociados o aportantes recibirán acciones en proporción a sus respectivos aportes, debidamente actualizados a valor presente de conformidad con la variación del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE.

Artículo 6°. *Del procedimiento de conversión de los clubes de fútbol profesional.* La conversión prevista en el artículo anterior, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

1. La Asamblea General deliberará para estos efectos, con un número plural de asociados o aportantes que representen por lo menos la mitad más uno de los aportes, salvo que en los estatutos se haya pactado la participación según el número de aportantes, en cuyo caso se requiere la mitad más uno de estos. Las decisiones se tomarán por la mayoría de los aportes o aportantes, una vez se haya constituido el respectivo quórum deliberatorio.

2. El representante legal de la corporación o asociación deportiva que será convertida en sociedad anónima dará a conocer al público la decisión aprobada, mediante aviso publicado en un diario de amplia circulación nacional, dentro de los treinta (30) días siguientes a la adopción de la decisión por la Asamblea General. Dicho aviso deberá contener:

a) El nombre y el domicilio de la corporación o asociación deportiva.

b) El valor de los activos, pasivos y patrimonio de la corporación o asociación deportiva, y

c) El método utilizado para realizar el intercambio de aportes por acciones, debidamente certificado por un revisor fiscal independiente.

3. Dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de publicación del aviso, cualquier persona podrá dirigirse al representante legal de la corporación o asociación deportiva, para hacer valer el monto de los aportes realizados, en caso de que los mismos no aparezcan debidamente registrados por parte del club de fútbol profesional objeto del proceso de conversión.

La Asamblea General establecerá un procedimiento para la reclamación y definición de controversias que surjan como consecuencia de la aplicación de esta disposición, así como del resultado del método utilizado para realizar el intercambio de aportes por acciones.

4. Cumplidos los requisitos anteriormente mencionados, y una vez se haya adelantado el trámite previsto en el inciso 2° del artículo 6° del Decreto 776 de 1996, podrá formalizarse el acuerdo de conversión, mediante el otorgamiento de una escritura pública, la cual contendrá:

a) Los requisitos establecidos en el artículo 110 del Código de Comercio, así como los demás consagrados de manera especial para las sociedades anónimas;

b) Copia de la certificación expedida por Coldeportes, en la que conste que la minuta se ajusta a las disposiciones legales;

c) Copias de las actas autenticadas en las que conste la aprobación del acuerdo de conversión, el cual debe incluir la cantidad de acciones que se adquieren en proporción a los aportes; y

d) Los estados financieros con corte al momento de la adopción de la conversión.

5. Una vez se haya otorgado la escritura pública conforme a los requisitos establecidos en esta ley y los consagrados en el Código de Comercio para las sociedades anónimas, se procederá a su correspondiente registro mercantil en el domicilio principal del club de fútbol profesional.

Parágrafo. Los representantes legales de los clubes de fútbol profesional deberán informar acerca del inicio de este proceso a la Superintendencia de Sociedades y el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, quienes cumplirán una función de acompañamiento, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de adopción de la decisión de conversión por parte de la Asamblea General.

TÍTULO III  
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 7°. Los clubes de fútbol profesional constituidos o convertidos en sociedades anónimas, se sujetarán en este campo, a lo previsto en la presente ley y en el Código de Comercio. En todo caso, no podrán desarrollar su objeto social si no cuentan con el reconocimiento deportivo vigente otorgado por el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes. Esta información será remitida a la respectiva Cámara de Comercio para efectos de su correspondiente anotación en el registro mercantil.

En lo referente a los derechos y actividades de carácter deportivo, los clubes de fútbol profesional se someterán a las previsiones contenidas en la legislación deportiva.

Artículo 8°. El Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, revocará a solicitud del Ministerio Público o de oficio, el reconocimiento deportivo de los clubes de fútbol profesional que sean creados en fraude a la ley o en perjuicio de terceros, especialmente, de los jugadores.

Artículo 9°. El valor contable de los derechos deportivos será el de la cláusula de rescisión o de terminación del contrato para transferencias nacionales, cuyo valor será fijado libremente por las partes contratantes, teniendo en cuenta como límite máximo la suma de cien (100) veces el monto de la remuneración anual pactada con el futbolista profesional.

Artículo 10. El reconocimiento deportivo de los clubes de fútbol profesional no se renovará, si una vez superado el término de dos (2) años previsto en el artículo 5° de la presente ley, no se ha concluido el proceso de conversión en sociedades anónimas.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, entre ellas, únicamente para el caso de los equipos de fútbol profesional, el artículo 16 del Decreto-ley 1228 de 1995.

De los honorables Senadores,

*Rodrigo Lara Restrepo, Ricardo Arias Mora,*  
Honorables Senadores de la República.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los tres (3) días del mes de diciembre año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, del informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en veintiún (21) folios, al **Proyecto de ley número 026 de 2008 Senado**, por medio de la cual se regula la conversión de los clubes de fútbol profesional a sociedades anónimas abiertas, acumulado con el Proyecto de ley número 013 de 2008 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 29, 30 y 31 de la Ley 181 de 1995, y se dictan otras disposiciones. Proyecto de ley de autoría del Gobierno Nacional, Ministerio del Interior y de Justicia, doctor (Fabio Valencia Cossio) y los honorables Representantes Mauricio Parodi Díaz y Carlos Arturo Piedrahíta.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 83 DE 2008  
SENADO**

*por la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las Universidades Estatales del Nivel Nacional.*

Bogotá, D. C., diciembre 4 de 2008

Señor

JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA

Secretario General

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

E. S. D.

**Ref.:** Informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 83 de 2008 Senado**, por la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las Universidades Estatales del Nivel Nacional.

Señor Secretario:

En nuestra condición de Ponentes designados por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 83 de 2008 Senado**, por la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las Universidades Estatales del Nivel Nacional.

Se adjunta en veinte (20) folios:

- Original y dos copias
- Medio magnético.

Con un cordial saludo;

*Rodrigo Lara Restrepo, Ricardo Arias Mora,*  
Honorables Senadores de la República.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

**ANTECEDENTES**

En el presente proyecto de ley se tuvo en cuenta el concepto emitido por la Ministra de Educación Doctora Cecilia María Vélez White, de fecha 19 de noviembre de 2008; las sugerencias planteadas por la ministra se encuentran plasmadas en la parte modificativa y en el texto propuesto.

En la actualidad, existen cinco universidades estatales del nivel nacional, a saber:

- Universidad Nacional de Colombia,
- Universidad de Caldas,
- Universidad del Cauca,
- Universidad del Chocó y
- Universidad de Montería.

Conforme a lo dispuesto por la Ley 100 de 1993 (artículos 52 y 128) estas universidades continuaron administrando a través de sus propias cajas de previsión social el régimen pensional de prima media con prestación definida respecto de quienes a la entrada en vigencia de dicha ley tenían la condición de afiliados.

Este tema fue estudiado por el honorable Consejo de Estado en concepto elevado en el año 2006<sup>1</sup> a raíz de una consulta hecha por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, donde se precisó que las cajas de previsión social de estas universidades son competentes para administrar el régimen de prima media, mientras no sean declaradas insolventes en aplicación del artículo 130 de la Ley 100 de 1993, que creó el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional como cuenta de la nación adscrita al hoy Ministerio de la Protección Social, el cual debe sustituir en el pago de las pensiones a Cajanal y a cualquier otra caja de previsión del sector público nacional que sea declarada insolvente por el Gobierno.

Esta situación ha llevado a que las cajas de previsión de estas cinco universidades se desempeñen como cajas pagadoras de pensiones con los recursos que para tal efecto asigna anualmente la Nación, presentándose en los últimos años dificultades en dicha asignación debido a que el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda viene considerando que no existe una norma expresa que obligue a la Nación a asumir el pago de estos pasivos pensionales, lo cual contrasta con la posición de las universidades que tienen la convicción de que el pasivo pensional ha estado y debe seguir estando a cargo exclusivo de la Nación.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Concepto 1713 del 3 de marzo de 2006, Consejero Ponente doctor Flavio Augusto Rodríguez Arce, al resolver una consulta elevada por el Ministerio de Hacienda.

Es claro entonces que las cajas de previsión de estas cinco universidades del orden nacional, conforme a la Ley 100 de 1993 y los recientes planteamientos del Consejo de Estado<sup>2</sup> y de la Corte Constitucional<sup>3</sup> tienen dos alternativas, continuar administrando el régimen pensional respecto de quienes al 1° de abril de 1994 tenían la condición de afiliados o ser declaradas insolventes por parte del Gobierno para que el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional las sustituya en sus obligaciones.

El manejo dado por la ley para las universidades nacionales contrasta con la situación de las universidades territoriales, para quienes el artículo 131 de la Ley 100 de 1993 estableció un mecanismo de concurrencia desarrollado por el Decreto 2337 de 1996, donde la Nación, el ente territorial y cada universidad participan en el pago del respectivo pasivo pensional de forma proporcional a como participaron en el presupuesto de cada una de estas entre los años 1988 y 1992.

Ante esta situación y por iniciativa del Gobierno, se incluyó en el artículo 38 del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1151 de 2007, un mecanismo de concurrencia para las cinco universidades del nivel nacional, haciendo una remisión a la figura contemplada para las universidades territoriales en el artículo 131 de la Ley 100 de 1993 y señalando además que la Nación podría descontar de sus obligaciones futuras los recursos que ya había transferido para pensiones a cada una de las universidades entre 1994 y 2007.

La Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-507 de 2008<sup>4</sup>, declaró inexecutable gran parte del citado artículo 38 debido a que la ambigüedad de su redacción obligaría a que el Gobierno lo reglamentara, desconociendo que estos temas son de reserva legal y por lo tanto de competencia exclusiva del Congreso. En consecuencia el único aparte que fue declarado executable fue el que establece la concurrencia entre la Nación y universidades nacionales para el pago del pasivo pensional.

En esta sentencia la Corte concluye que se deben ponderar y garantizar dos derechos constitucionales, la autonomía universitaria y el derecho a la seguridad social de los pensionados, concluyendo que el Congreso debe expedir una norma<sup>5</sup> que desarrolle la concurrencia, figura que será constitucional siempre que no se comprometan recursos misionales de las universidades.<sup>6</sup>

Para tal efecto, la Corte propuso una fórmula de concurrencia sencilla<sup>7</sup> que es la que se desarrolla en el proyecto de ley y que busca garantizar

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Sentencia C-507 del 21 de mayo de 2008, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem: “Ahora bien, en ejercicio de su función como garante integral de la Constitución, la Corte no puede dejar de advertir sobre la necesidad de constituir un mecanismo que garantice el pago cierto, oportuno e indexado de las mesadas pensionales, a todas las personas que prestaron sus servicios a las universidades nacionales y a las territoriales para el caso del parágrafo del artículo 38 estudiado”.

<sup>6</sup> Ibidem: “Sin embargo, cualquiera sea la fórmula de concurrencia que se adopte, debe ser en un grado que no afecte el proceso educativo y la autonomía de estos centros educativos para definir y llevar a cabo los programas y proyectos a desarrollar, ni el derecho de las personas a acceder a una educación pública superior de calidad. En suma, en ningún caso la fórmula de concurrencia puede comprometer recursos misionales de la universidad, ni vulnerar la reserva de ley o el principio de progresividad (prohibición de regresividad), entre otros.”

<sup>7</sup> Ibidem: “En consecuencia, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 48 y 53 de la Carta que ordenan asegurar el pago oportuno, cierto e indexado de las mesadas pensionales, y mientras no se adopte una decisión distinta que satisfaga los requisitos constitucionales mencionados en esta decisión, la Nación deberá financiar la deuda pensional de las universidades nacionales, salvo en cuanto corresponda al porcentaje de los recursos con los cuales las universidades deben concurrir y que corresponden, exclusivamente, a los aportes de los afiliados de las respectivas cajas de previsión y las reservas que hubieren constituido para tales efectos, así como al porcentaje de los recursos que en virtud de la Ley 30 de 1992 les han sido transferidos para el pago de las pensiones de las personas que laboraron en esos centros docentes. Los recursos faltantes para sufragar la deuda pensional deben ser anualmente garantizados por la Nación mientras no se adopte una medida distinta que supere los problemas constitucionales de la medida estudiada en el presente proceso”. (Subrayado propio).

el pago oportuno de las obligaciones pensionales sin afectar los recursos misionales de las universidades, pero garantizando igualmente una participación de estas en el pago del pasivo pensional.

#### DESARROLLO DEL ARTICULADO

El proyecto de ley capitaliza un trabajo de acercamiento y concertación realizado entre las universidades y los Ministerios de Hacienda y Educación, a propósito de un proyecto de decreto que pretendía reglamentar el artículo 38 de la Ley 100 de 1993 antes de que fuera declarado parcialmente inexecutable, lo cual evidencia una gran fortaleza del proyecto que es ser producto de la concertación entre las partes comprometidas.

A continuación se hace una breve referencia de cada uno de los artículos que componen el proyecto de ley.

**Artículo 1°.** Conforme a la decisión de la Corte contenida en la Sentencia C-507 de 2008 se consagra la concurrencia entre la Nación y las cinco universidades del orden nacional que aún administran el sistema pensional, definiendo igualmente el pasivo que será cubierto por este mecanismo.

**Artículo 2°.** Consagra la destinación específica para pensiones y obliga a constituir fondos para el pago del pasivo pensional, los cuales serán cuentas especiales sin personería jurídica de la respectiva universidad.

**Artículo 3°.** Define las funciones de estos fondos, siendo básicamente dos, una el pago oportuno de todas las obligaciones pensionales a cargo de las universidades y dos, el reconocimiento de las pensiones que por ley corresponda.

**Artículo 4°.** Obliga a establecer el monto total del pasivo pensional de cada una de las universidades a través del respectivo cálculo actuarial.

**Artículo 5°.** Define el mecanismo para financiar el pasivo pensional de las universidades y es la esencia del proyecto, ya que atiende las conclusiones de la Sentencia C-507 de 2008 y es consecuente además con los puntos que fueron concertados entre el Gobierno y las universidades. Este mecanismo por ser de gran importancia será explicado de manera independiente en el presente escrito.

**Artículo 6°.** Define las obligaciones de la Nación y las Universidades ante el respectivo fondo para garantizar el pago oportuno de las mesadas y demás obligaciones pensionales como bonos y cuotas partes, señalando que la entrega de recursos tanto por parte de la Universidad como de la Nación debe hacerse de manera anticipada.

**Artículo 7°.** Confiere a la Superintendencia Financiera la potestad de vigilar los Fondos de las Universidades.

#### MECANISMO DE CONCURRENCIA

El proyecto de ley en su artículo 7° contiene un mecanismo de concurrencia que asigna responsabilidades a la Nación y a cada una de las universidades a través de un sistema sencillo que respeta y acoge todos los planteamientos expuestos por la Corte en la Sentencia C-507 de 2008, recogiendo además los avances del trabajo realizado de manera previa y conjunta entre el Gobierno y las Universidades.

Para efecto de entender el modelo de concurrencia se debe tener en cuenta que conforme a la Ley 30 de 1992, los presupuestos que reciben las universidades para cada vigencia deben corresponder por lo menos al mismo valor recibido en 1993 actualizado anualmente con el IPC y que parte del presupuesto de ese año fue utilizado para cubrir las obligaciones pensionales. Así las cosas se puede concluir que desde 1993, cada una de las universidades ha mantenido dentro de su presupuesto una parte destinada para pensiones, correspondiéndole a la Nación el pago de los valores superiores.

El modelo propuesto tiene como premisa básica que las universidades concurren sin afectar sus recursos misionales, reconociendo dentro del presupuesto asignado a cada una de ellas en 1993 los valores utilizados para pensiones, denominados en el proyecto como “recursos para pensiones del año base” y que al igual que ocurre con la totalidad del presupuesto de las universidades son actualizados anualmente con el IPC, manteniendo su destinación específica para pensiones mientras existan obligaciones de este tipo.

Este modelo se puede ejemplificar con el caso de la Universidad Nacional de Colombia según el siguiente cuadro:

AÑO	Costo total de las obligaciones pensionales para cada año	Parte del presupuesto de 1993 utilizado para pensiones. "Recursos para pensiones del año base" (Actualizado con IPC)	Valores asumidos directamente por la Nación sin afectar recursos misionales. (Diferencia entre los dos anteriores)
1993	9.024	9.024	0
1994	12.597	11.063	1.534
1995	19.728	13.562	6.166
1996	25.209	16.202	9.007
1997	34.774	19.706	15.068
1998	38.888	23.190	15.698
1999	57.789	27.063	30.727
2000	71.057	29.561	41.496
2001	82.884	32.147	50.737
2002	93.827	34.606	59.220
2003	108.528	37.025	71.503
2004	112.213	39.428	72.785
2005	136.206	41.597	94.609
2006	142.812	43.614	99.197
2007	170.974	45.568	125.406

Valores en millones de pesos. Fuente: Universidad Nacional de Colombia.

Resulta entonces claro que el proyecto de ley además de acoger los preceptos de la Sentencia C-507 de 2008 reglamenta una situación que ya existe desde 1993 donde las universidades participan en el pago del pasivo pensional con una parte del presupuesto que conforme a la Corte puede seguir siendo utilizado para el mismo fin<sup>8</sup>, siempre y cuando se garantice que los demás recursos, tradicionalmente utilizados en fines misionales, no sean utilizados para el pago de pensiones<sup>9</sup>.

Como se puede observar el modelo de concurrencia propuesto en el proyecto de ley no es regresivo para las universidades, ya que mantiene las condiciones reinantes desde 1993 sin generar nuevas cargas que puedan afectar sus recursos misionales. Igualmente este modelo resulta beneficioso para la Nación, en la medida en que se precisan que parte de los recursos con los que se vienen pagando pensiones hacen parte de la base de Ley 30 de 1992, evitando que en un futuro los valores adicionales que han sido transferidos para pensiones no se conviertan en una obligación indefinida en el tiempo.

Adicionalmente se debe tener en cuenta que a mediano plazo el gasto pensional de estas universidades entrará en curva descendente lo cual beneficiará inicialmente a la Nación quien sentirá progresivamente el alivio en su aporte, llegando a liberarse completamente de su responsabilidad cuando los denominados "recursos para pensiones del año base" alcancen a pagar la totalidad de las obligaciones pensionales. Esto significa también para las universidades que una vez pagada la totalidad del pasivo, estos recursos serán liberados y podrán ser destinados a sus fines misionales.

<sup>8</sup> Ibídem: "Ahora bien, si en aplicación del artículo 130 de la Ley 100 de 1993, el Gobierno declara insolventes a las cajas de previsión de las universidades nacionales, y decide sustituirlas integralmente por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, de manera tal que tales cajas dejen de existir y la entidad quede completamente relevada de todo pasivo por concepto del pago de pensiones, no resultaría violatorio de la Constitución reducir, del monto de los recursos del presupuesto asignado a las universidades, lo que hasta hoy ha correspondido, exclusivamente, al pago de la deuda pensional. Lo anterior, porque si tales recursos se destinaban al pago del pasivo pensional y las universidades no tienen ya que asumir esta deuda, resulta constitucionalmente razonable que los recursos que eran destinados para tales efectos se destinen a financiar un porcentaje del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional que es la entidad que deberá asumir el mencionado pasivo". (Subrayado propio).

<sup>9</sup> Ibídem: "Sin embargo, no sobra reiterar que esta solución solo es constitucionalmente aceptable si no se afectan, desde ningún punto de vista, los recursos de funcionamiento e inversión que no estaban destinados al pago del pasivo pensional y las restantes rentas de las universidades, es decir, si se respeta la prohibición de regresividad, en los estrictos términos que ya han sido aclarados en esta decisión".

## VENTAJAS Y FORTALEZAS DEL PROYECTO DE LEY PARA LOS PENSIONADOS

El proyecto de ley garantiza el flujo de recursos que permitan el pago oportuno de las obligaciones pensionales a cargo de las universidades; al respecto vale la pena indicar que solo en la Universidad Nacional de Colombia hay más de 4.200 pensionados, quienes en las últimas épocas han tenido que afrontar demoras en el pago de sus mesadas, especialmente al final de año, debido a las intermitencias en la asignación y apropiación de recursos por parte de la Nación.

### PARA LA NACION

Para la Nación, representada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el proyecto de ley elimina la posibilidad de tener que asumir el pago de la totalidad del pasivo pensional de estas universidades, ya que tal y como se ha expuesto, en aplicación del artículo 130 de la Ley 100 de 1993 el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional podría tener que asumir el pago total de estas obligaciones. Igualmente elimina para el Ministerio de Hacienda el riesgo de que los recursos que vienen siendo asignados a las universidades exclusivamente para el pago de pensiones se constituyan en un futuro como base permanente del presupuesto en los términos de actualización establecidos por la Ley 30 de 1992.

A un mediano plazo y cuando la curva del gasto en pensiones de estas universidades empiece a decrecer, el proyecto de ley significaría una reducción del gasto para la Nación, ya que cuando los "recursos para pensiones del año base" resulten suficientes para el pago de las obligaciones pensionales, la Nación dejaría de asignar presupuestos distintos a los que por ley está obligada a entregar a las universidades.

Por último y en términos generales para la Nación, el proyecto de ley a través de un mecanismo equitativo y sencillo equipara y equilibra la garantía constitucional de la autonomía universitaria con la garantía que ofrece la misma constitución a los pensionados<sup>10</sup>, siguiendo los lineamientos propuestos por la Sentencia C-507.

### PARA LA EDUCACION PUBLICA

El proyecto de ley presentado es de significativa importancia, pues define y resuelve el problema pensional de cinco universidades estatales del nivel nacional, alejando el temor de que gastos no asociados directamente con el tema de la educación pública, como lo son las pensiones públicas que conforme a la ley y la constitución son una responsabilidad estatal, amenacen la sostenibilidad y viabilidad de la educación superior universitaria pública, indispensable para el desarrollo de cualquier nación democrática.

### PARA LAS UNIVERSIDADES ESTATALES DEL NIVEL NACIONAL

El proyecto de ley ofrece una protección a la autonomía universitaria, ya que al definir de manera expresa las obligaciones de ambas partes, Nación y universidades, evita que todos los años estas últimas tengan que enfrentar dificultades respecto a la asignación y apropiación de los recursos necesarios para asumir la carga pensional, lo cual no sólo las afecta en lo presupuestal sino que también genera traumatismos en el funcionamiento académico y administrativo. Al respecto es oportuno resaltar que el tema pensional por las implicaciones que podría llegar a tener en términos de sostenibilidad, ha generado en varias ocasiones situaciones innecesarias de anomalía académica.

Igualmente este proyecto de ley margina a las universidades de cualquier riesgo financiero, ya que al constituir Patrimonios autónomos, la obligación de estas se limitaría exclusivamente a cumplir con el traslado oportuno de los mismos recursos que desde 1993 vienen aportando para el pago de pensiones.

<sup>10</sup> Ibídem: "En este punto, no sobra señalar que nada de lo que ha sido dicho en esta sentencia puede ser interpretado en el sentido de disminuir la protección del derecho a la seguridad social de las personas que habiendo estado vinculadas a las universidades, tienen derechos pensionales que la Constitución ordena tajantemente proteger (artículos 48 y 53)".

Por último el proyecto les permite a la universidad y a su administración, dedicarse de llenos los temas misionales, reconociendo que durante los últimos años las discusiones en materia pensional, han copado gran parte del tiempo de la comunidad universitaria.

**PARA EL CONGRESO**

El promulgar la presente ley significaría para el Congreso un éxito democrático, ya que utilizando las importantes conclusiones de la Corte Constitucional, contenidas en las Sentencias C-507 de 2008, resolvería un problema que durante los últimos años ha afectado a las universidades nacionales en su funcionamiento académico, administrativo y financiero, evitándoles a los pensionados de estas universidades las dificultades que han tenido que afrontar en los últimos años debido a la mora en el pago de sus mesadas.

Igualmente garantiza para la Nación todos los beneficios expuestos, evitando que una controversia que puede ser resuelta por la ley, termine siendo objeto de procesos legales, máxime cuando las altas cortes ya han establecido la posibilidad de que sea la Nación quien a través del Fondo de Pensiones Públicas asuma la carga total del pasivo pensional de estas cinco universidades.

Por último permitiría que en un futuro próximo, el Congreso de la República pueda abordar el tema de la ampliación de cobertura de la educación pública, sin distractores ajenos a la misión de las universidades estatales, como lo es el tema pensional de las mismas, el cual se puede resolver de manera definitiva por medio del presente proyecto de ley.

Quienes prestan y han prestado sus servicios a las universidades estatales del nivel nacional son servidores estatales, principalmente empleados públicos docentes y no docentes, quienes tienen sus expectativas en materia pensional atadas al cumplimiento de los requisitos de edad y tiempo exigidos a todos los demás empleados públicos, contenidos principalmente en el Decreto 3135 de 1968 y en la Ley 33 de 1985.

**MODIFICACIONES PROPUESTAS AL PROYECTO DE LEY 83/08 SENADO**

PROYECTO DE LEY 83 DE 2008 SENADO	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La Nación concurrirá en el pago del pasivo pensional de las universidades oficiales del orden nacional que con anterioridad al 23 de diciembre de 1993 tenían a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones directamente o a través de una caja con o sin personería jurídica.</p> <p>El pasivo al que se refiere esta ley incluye los bonos pensionales, las cuotas partes pensionales, las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez, de sobrevivientes o sustitución pensional reconocidas antes de la Ley 100 de 1993, las pensiones que se reconozcan o se hayan reconocido por efecto de la aplicación de los artículos 52 y 128 de la Ley 100 de 1993 y las demás obligaciones pensionales derivadas del régimen pensional vigente.</p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La Nación concurrirá en el pago del pasivo pensional de las universidades oficiales del orden nacional que con anterioridad al 23 de diciembre de 1993 tenían a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones directamente o a través de una caja con o sin personería jurídica, <b>en los términos de la presente ley.</b></p> <p>El pasivo al que se refiere esta ley incluye los bonos pensionales, las cuotas partes pensionales, las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez, de sobrevivientes o sustitución pensional reconocidas antes de la Ley 100 de 1993, las pensiones que se reconozcan o se hayan reconocido por efecto de la aplicación de la Ley 100 de 1993 y las demás obligaciones pensionales derivadas del régimen pensional vigente.</p>
<p><b>Artículo 2º. Fondos para el pago del pasivo pensional.</b> Las universidades a las que se refiere esta ley deberán constituir fondos para el pago del pasivo pensional, los cuales serán cuentas especiales sin personería jurídica de la respectiva universidad y su administración estará a cargo de la respectiva universidad o de su caja de previsión y se hará de forma independiente y mediante patrimonio autónomo.</p> <p>Los recursos y los rendimientos tendrán destinación específica para pagar el pasivo pensional y los gastos de administración del patrimonio autónomo.</p>	<p><b>Artículo 2º. Fondos para el pago del pasivo pensional.</b> Las universidades <b>objeto de la aplicación de la presente ley</b> deberán constituir <b>un fondo</b> para el pago del pasivo pensional, el cual será una cuenta especial, sin personería jurídica, de la respectiva universidad, <b>cuyos recursos serán administrados por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia</b>, en forma independiente, mediante patrimonio autónomo. Los recursos y los rendimientos tendrán destinación específica para pagar el pasivo pensional, así como los gastos de administración del patrimonio autónomo.</p>

PROYECTO DE LEY 83 DE 2008 SENADO	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 3º. Funciones de los Fondos para el pago del pasivo pensional.</b> Los fondos para el pago del pasivo pensional de las universidades oficiales del orden nacional tendrán las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El pago de todas las obligaciones pensionales descritas en el artículo primero de esta ley.</li> <li>2. El reconocimiento de las pensiones de quienes de acuerdo con el régimen pensional vigente, tenían cumplidos los requisitos para tener derecho a la pensión de vejez o jubilación, invalidez y sobrevivencia o sustitución, antes de la fecha de su traslado al Seguro Social o a cualquiera de las Administradoras de Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual. En el evento de no haberse efectuado dicho traslado, el Fondo continuará reconociendo y pagando las pensiones de quienes cumplan las condiciones de los artículos 52 y 128 de la Ley 100 de 1993.</li> <li>3. Garantizar el estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos de los pensionados, de las personas a las cuales deberán efectuar el reconocimiento y pago de las pensiones, de los beneficiarios de los bonos pensionales y de las cuotas partes de bono pensional, y de las cuotas partes pensionales debidamente reconocidas, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia pensional deba atender el respectivo Fondo y administrar los recursos correspondientes.</li> <li>4. Velar por el cumplimiento de todas las obligaciones que la Nación y la misma universidad, contraigan con el Fondo y en particular recaudar oportunamente los valores que correspondan a las obligaciones adquiridas en favor del Fondo.</li> </ol>	<p><b>Artículo 3º. Funciones de los Fondos para el pago del pasivo pensional.</b> Los fondos para el pago del pasivo pensional de las universidades oficiales del orden nacional tendrán las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Sustituir a las cajas, fondos, entidades de previsión existentes en dichas universidades, o a la universidad en el reconocimiento y pago de las obligaciones pensionales.</b></li> <li>2. El pago de todas las obligaciones pensionales descritas en el artículo primero de esta ley.</li> <li>3. El reconocimiento y pago de las pensiones de quienes tenían cumplidos los requisitos para tener derecho a la pensión de vejez o jubilación, invalidez y sobrevivencia de acuerdo con el régimen pensional vigente, antes del 23 de diciembre de 1993.</li> <li>4. El reconocimiento y pago de las pensiones de vejez o jubilación, y de sobrevivencia o sustitución de quienes cumplieron los requisitos entre el 23 de diciembre de 1993 y la fecha de cierre o liquidación de la respectiva caja.</li> <li>5. <b>El pago de los bonos pensionales, y de las cuotas partes de bono pensional, de los empleados públicos, personal docente y trabajadores oficiales, que se afiliaron al Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por el ISS o al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.</b></li> <li>6. Garantizar el estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos de los pensionados, de las personas a las cuales deberán efectuar el reconocimiento y pago de las pensiones, de los beneficiarios de los bonos pensionales y de las cuotas partes de bono pensional, y de las cuotas partes pensionales debidamente reconocidas, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia pensional deba atender el respectivo Fondo y administrar los recursos correspondientes.</li> <li>7. Velar por el cumplimiento de todas las obligaciones que la Nación y la misma universidad, contraigan con el Fondo y en particular recaudar oportunamente los valores que correspondan a las obligaciones adquiridas en favor del Fondo.</li> </ol>
<p><b>Artículo 4º. Pasivo pensional.</b> Para establecer el monto del pasivo pensional que será objeto de la concurrencia se tendrá en cuenta el valor del cálculo actuarial del pasivo pensional legalmente reconocido, conforme a las obligaciones descritas en el artículo 1º de la presente ley y de acuerdo con los estándares y especificaciones técnicas habitualmente aceptadas.</p>	<p><b>Artículo 4º. Pasivo pensional.</b> Para establecer el monto del pasivo pensional que será objeto de la concurrencia se tendrá en cuenta el valor del cálculo actuarial del pasivo pensional legalmente reconocido, conforme a las obligaciones descritas en el artículo 1º de la presente ley y de acuerdo con los estándares y especificaciones técnicas establecidas. Este pasivo pensional será aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>

PROYECTO DE LEY 83 DE 2008 SENADO	TEXTO PROPUESTO	PROYECTO DE LEY 83 DE 2008 SENADO	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 5°. Financiación del pasivo.</b></p> <p>La concurrencia en el pago del pasivo pensional a cargo de cada universidad, equivaldrá a la suma que esta haya destinado del presupuesto asignado por la Nación en el año 1993 para el pago de pensiones y que fueron incluidos en la base para determinar la transferencia para funcionamiento prevista en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992. Este valor se actualizará con el Índice de Precios al Consumidor causado anualmente, se determinará en pesos constantes y se denominará “recursos para pensiones del año base”.</p> <p>La concurrencia a cargo de la Nación será la diferencia entre el costo total del pasivo pensional menos el aporte anual que haga la respectiva universidad, es decir menos los “recursos para pensiones del año base” referidos en el inciso anterior.</p> <p>Adicionalmente el Fondo tendrá como fuentes de recursos las cuotas partes pensionales cobradas, los aportes que por ley deban devolver los empleadores o administradoras de pensiones a nombre de los pensionados de las universidades a las que se refiere esta ley y las cotizaciones provenientes de la respectiva universidad de quienes al 1° de abril de 1994 tenían la condición de afiliados a sus cajas de previsión y no se han trasladado al Seguro Social o a cualquiera de las Administradoras de Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual,</p> <p><b>Parágrafo.</b> El valor denominado “recursos para pensiones del año base” se constituirá como la única fuente de pago que la respectiva universidad podrá utilizar de sus recursos para cubrir cualquier tipo de obligación pensional. En consecuencia ningún otro recurso de la universidad podrá ser utilizado para pagar estas obligaciones y el Gobierno Nacional garantizará los recursos necesarios en caso de existir diferencias.</p>	<p><b>Artículo 5°. Financiación del pasivo. La concurrencia a cargo de la Nación será igual a la diferencia entre el valor del pasivo pensional menos el aporte a cargo de la respectiva universidad.</b></p> <p>La concurrencia en el pago del pasivo pensional a cargo de cada universidad, equivaldrá a la suma que esta haya destinado del presupuesto asignado por la Nación en el año 1993 para el pago de pensiones y que fueron incluidos en la base para determinar la transferencia para funcionamiento prevista en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992. Este valor se actualizará con el Índice de Precios al Consumidor causado anualmente, se determinará en pesos constantes y se denominará RECURSOS PARAPENSIONES DEL AÑO BASE.</p> <p>Adicionalmente el Fondo tendrá como fuentes de recursos las cuotas partes pensionales cobradas, los aportes que por ley deban devolver los empleados o administradoras de pensiones a nombre de los pensionados de las universidades a las que se refiere esta ley y cotizaciones provenientes de la respectiva universidad de quienes al 1° de abril de 1994 tenían la condición de afiliados a sus cajas de previsión <b>hasta el cierre o liquidación de la respectiva caja. También formarán parte del fondo las reservas que fueron acumuladas en el ejercicio de la administración del régimen de las cajas con o sin personería jurídica.</b></p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los recursos de que trata el presente artículo se constituirán en la única fuente de pago que la respectiva universidad podrá utilizar de sus recursos para cubrir cualquier tipo de obligación pensional. En ningún caso la universidad podrá destinar los recursos que se le asignen para el pago del pasivo pensional para atender ninguna otra obligación diferente a este compromiso legal.</p> <p>En consecuencia ningún otro recurso de la universidad podrá ser utilizado para pagar estas obligaciones y el Gobierno Nacional garantizará los recursos necesarios en caso de existir diferencias.</p>	<p><b>Artículo 6°. Proyecciones y formas de pagos.</b> Cada año y durante el primer semestre, la Universidad presentará ante el Ministerio de Hacienda el valor del pasivo pensional previsto para el año siguiente, con los respectivos ajustes, para efectos de determinar el valor de la concurrencia a cargo de la Nación.</p> <p>Las universidades una vez les sea asignado y girado el presupuesto para cada vigencia anual, tendrán la obligación de girar al respectivo fondo los “recursos para pensiones del año base” debidamente actualizados.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Una vez definido el pasivo pensional de cada universidad, se distribuirá en anualidades, para que dentro de cada vigencia la Nación asigne al Fondo la suma equivalente a la diferencia entre el valor del pasivo anualizado y los “recursos para pensiones del año base” debidamente actualizados. Esta suma se entregará de manera cuatrimestre anticipado, garantizando el pago oportuno de las mesadas y demás obligaciones pensionales.</p> <p><b>Artículo 7°. Vigilancia y control de los fondos para el pago del pasivo pensional.</b> La vigilancia y control de los fondos para el pago del pasivo pensional de las universidades y de las cajas que administren el régimen de Prima Media, estará a cargo de la Superintendencia Financiera respecto a la aplicación de la normas generales, el acatamiento de las decisiones judiciales y el manejo financiero de dichos fondos, preservando la autonomía universitaria constitucional relativa al funcionamiento misional de las universidades.</p>	<p><b>Artículo 6°. Proyecciones y pagos.</b> Cada año y durante el primer semestre, la Universidad presentará ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el valor de las obligaciones pensionales previstas para la siguiente vigencia fiscal, con los respectivos ajustes, para efectos de determinar el valor de la concurrencia a cargo de la Nación.</p> <p>Las universidades tendrán la obligación de girar al Fondo los RECURSOS PARAPENSIONES DEL AÑO BASE debidamente actualizados, una vez reciban el giro correspondiente. Las reservas pensionales existentes deberán transferirse en su totalidad al Fondo al momento de su constitución. Los demás recursos de que trata el artículo anterior se transferirán al momento de su recaudo.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Una vez determinado el monto de la concurrencia en el pago del pasivo pensional de cada universidad, este valor se distribuirá en anualidades, para que dentro de cada vigencia la Nación asigne al Fondo la suma equivalente a la diferencia entre el valor del pasivo anualizado y los demás recursos de la concurrencia a cargo de la universidad debidamente actualizados. Esta suma se entregará por cuatrimestre anticipado, garantizando el pago oportuno de las mesadas y demás obligaciones pensionales.</p> <p><b>Artículo 7°. Vigilancia y control de los fondos para el pago del pasivo pensional.</b> La vigilancia y control del patrimonio autónomo que se constituirá de acuerdo con la presente ley estará a cargo de la Superintendencia Financiera de Colombia.</p>

Senadores de la República,

*Ricardo Arias Mora, Milton Arlex Rodríguez Sarmiento.*

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los cuatro (4) días del mes de diciembre año dos mil ocho (2008). En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso** de la República, el informe de ponencia para primer debate, pliego modificaciones y texto propuesto para primer debate, en veinte (20) folios, **al Proyecto de ley número 83 de 2008 Senado**, por la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las Universidades Estatales del Nivel Nacional. Autoría del proyecto de ley de la honorable Senadora Martha Lucía Ramírez de Rincón.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**NOTA SECRETARIAL**

El presente informe de ponencia para primer debate, que se ordena publicar, con proposición *positiva*, solamente está refrendado por el honorable Senador Ricardo Arias Mora, en su calidad de ponente. El honorable Senador Milton Arlén Rodríguez Sarmiento, no refrendó el presente informe de ponencia.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**PROPOSICION**

Teniendo en cuenta las modificaciones propuestas, solicitamos a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, dar **primer debate al Proyecto de ley número 83 de 2008, por la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las Universidades Estatales del Nivel Nacional.**

Senadores de la República,

*Ricardo Arias Mora, Milton Arlén Rodríguez Sarmiento.*

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

Bogotá, D. C., a los cuatro (4) días del mes de diciembre año dos mil ocho (2008). En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso** de la República, el informe de ponencia para primer debate, pliego modificaciones y texto propuesto para primer debate, en veinte (20) folios, **al Proyecto de ley número 83 de 2008 Senado, por la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las Universidades Estatales del Nivel Nacional.** Autoría del proyecto de ley de la honorable Senadora Marta Lucía Ramírez de Rincón.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**NOTA SECRETARIAL**

El presente informe de ponencia para primer debate, que se ordena publicar, con proposición *positiva*, solamente está refrendado por el honorable Senador Ricardo Arias Mora, en su calidad de ponente. El honorable Senador Milton Arlén Rodríguez Sarmiento, no refrendó el presente informe de ponencia.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 83 DE 2008  
SENADO**

*por la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las Universidades Estatales del Nivel Nacional.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La Nación concurrirá en el pago del pasivo pensional de las universidades oficiales del orden nacional que con anterioridad al 23 de diciembre de 1993 tenían a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones directamente o a través de una caja con o sin personería jurídica, en los términos de la presente ley.

El pasivo al que se refiere esta ley incluye los bonos pensionales, las cuotas partes pensionales, las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez, de sobrevivientes o sustitución pensional reconocidas antes de la Ley 100 de 1993, las pensiones que se reconozcan o se hayan reconocido por efecto de la aplicación de la Ley 100 de 1993 y las demás obligaciones pensionales derivadas del régimen pensional vigente.

Artículo 2°. *Fondos para el pago del pasivo pensional.* Las universidades objeto de la aplicación de la presente ley deberán constituir un fondo para el pago del pasivo pensional, el cual será una cuenta especial, sin personería jurídica, de la respectiva universidad, cuyos recursos serán administrados por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, en forma independiente, mediante patrimonio autónomo. Los recursos y los rendimientos tendrán destinación específica para pagar el pasivo pensional, así como los gastos de administración del patrimonio autónomo.

Artículo 3°. *Funciones de los fondos para el pago del pasivo pensional.* Los fondos para el pago del pasivo pensional de las universidades oficiales del orden nacional tendrán las siguientes funciones:

1. Sustituir a las cajas, fondos, entidades de previsión existentes en dichas universidades, o a la universidad en el reconocimiento y pago de las obligaciones pensionales.

2. El pago de todas las obligaciones pensionales descritas en el artículo primero de esta ley.

3. El reconocimiento y pago de las pensiones de quienes tenían cumplidos los requisitos para tener derecho a la pensión de vejez o jubilación, invalidez y sobrevivencia de acuerdo con el régimen pensional vigente, antes del 23 de diciembre de 1993.

4. El reconocimiento y pago de las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sobrevivencia o sustitución de quienes cumplieron los requisitos entre el 23 de diciembre de 1993 y la fecha de cierre o liquidación de la respectiva caja.

5. El pago de los bonos pensionales, y de las cuotas partes de bono pensional, de los empleados públicos, personal docente y trabajadores oficiales, que se afiliaron al Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por el ISS o al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

6. Garantizar el estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos de los pensionados, de las personas a las cuales deberán efectuar el reconocimiento y pago de las pensiones, de los beneficiarios de los bonos pensionales y de las cuotas partes de bono pensional, y de las cuotas partes pensionales debidamente reconocidas, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia pensional deba atender el respectivo Fondo y administrar los recursos correspondientes.

7. Velar por el cumplimiento de todas las obligaciones que la Nación y la misma universidad, contraigan con el Fondo y en particular recaudar oportunamente los valores que correspondan a las obligaciones adquiridas en favor del Fondo.

Artículo 4°. *Pasivo pensional.* Para establecer el monto del pasivo pensional que será objeto de la concurrencia se tendrá en cuenta el valor del cálculo actuarial del pasivo pensional legalmente reconocido, conforme a las obligaciones descritas en el artículo 1° de la presente ley y de acuerdo con los estándares y especificaciones técnicas establecidas. Este pasivo pensional será aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 5°. *Financiación del pasivo.* La concurrencia a cargo de la Nación será igual la diferencia entre el valor del pasivo pensional menos el aporte a cargo de la respectiva universidad.

La concurrencia en el pago del pasivo pensional a cargo de cada universidad, equivaldrá a la suma que esta haya destinado del presupuesto asignado por la Nación en el año 1993 para el pago de pensiones y que fueron incluidos en la base para determinar la transferencia para funcionamiento prevista en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992. Este valor se actualizará con el Índice de Precios al Consumidor causado anualmente, se determinará en pesos constantes y se denominará RECURSOS PARA PENSIONES DEL AÑO BASE.

Adicionalmente el Fondo tendrá como fuentes de recursos las cuotas partes pensionales cobradas, los aportes que por ley deban devolver los empleadores o administradoras de pensiones a nombre de los pensionados de las universidades a las que se refiere esta ley y cotizaciones provenientes de la respectiva universidad de quienes al 1° de abril de 1994 tenían la condición de afiliados a sus cajas de previsión hasta el cierre o liquidación de la respectiva caja. También formarán parte del fondo las reservas que fueron acumuladas en el ejercicio de la administración del régimen de las cajas con o sin personería jurídica.

Parágrafo 1°. Los recursos de que trata el presente artículo se constituirán en la única fuente de pago que la respectiva universidad podrá utilizar de sus recursos para cubrir cualquier tipo de obligación pensional. En ningún caso la universidad podrá destinar los recursos que se le asignen para el pago del pasivo pensional para atender ninguna otra obligación diferente a este compromiso legal. En consecuencia ningún

otro recurso de la universidad podrá ser utilizado para pagar estas obligaciones y el Gobierno Nacional garantizará los recursos necesarios en caso de existir diferencias.

Artículo 6°. *Proyecciones y pagos.* Cada año y durante el primer semestre, la Universidad presentará ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el valor de las obligaciones pensionales previstas para la siguiente vigencia fiscal, con los respectivos ajustes, para efectos de determinar el valor de la concurrencia a cargo de la Nación.

Las universidades tendrán la obligación de girar al Fondo los RECURSOS PARA PENSIONES DEL AÑO BASE debidamente actualizados, una vez reciban el giro correspondiente. Las reservas pensionales existentes deberán transferirse en su totalidad al Fondo al momento de su constitución. Los demás recursos de que trata el artículo anterior se transferirán al momento de su recaudo.

Parágrafo. Una vez determinado el monto de la concurrencia en el pago del pasivo pensional de cada universidad, este valor se distribuirá en anualidades, para que dentro de cada vigencia la Nación asigne al Fondo la suma equivalente a la diferencia entre el valor del pasivo anualizado y los demás recursos de la concurrencia a cargo de la universidad debidamente actualizados. Esta suma se entregará por cuatrimestre anticipado, garantizando el pago oportuno de las mesadas y demás obligaciones pensionales.

Artículo 7°. *Vigilancia y control de los fondos para el pago del pasivo pensional.* La vigilancia y control del patrimonio autónomo que se constituirá de acuerdo con la presente ley estará a cargo de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**Parágrafo transitorio.** A partir de la promulgación la presente ley se concede un término máximo de seis (6) meses para que se realice la liquidación y cierre de las cajas o fondos de las universidades oficiales de orden nacional.

### PROPOSICION

Teniendo en cuenta las modificaciones propuestas, solicitamos a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, dar **primer debate al Proyecto de ley número 83 de 2008, por la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las Universidades Estatales del Nivel Nacional.**

Senadores de la República,

*Ricardo Arias Mora, Milton Arlén Rodríguez Sarmiento.*

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

Bogotá, D. C., a los cuatro (4) días del mes de diciembre año dos mil ocho (2008). En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso** de la República, el informe de ponencia para primer debate, pliego modificaciones y texto propuesto para primer debate, en veinte (20) folios, **al Proyecto de ley número 83 de 2008 Senado, por la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las Universidades Estatales del Nivel Nacional.** Autoría del proyecto de ley de la honorable Senadora Marta Lucía Ramírez de Rincón.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

### NOTA SECRETARIAL

El presente informe de ponencia para primer debate, que se ordena publicar, con proposición *positiva*, solamente está refrendado por el honorable Senador Ricardo Arias Mora, en su calidad de ponente. El honorable Senador Milton Arlén Rodríguez Sarmiento, no refrendó el presente informe de ponencia.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 137 DE 2008 SENADO

*por la cual se establece con anticipación la radicación de documentos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión de vejez y sueldo de retiro.*

Bogotá, D. C., noviembre 26 de 2008

Doctor

RICARDO ARIAS MORA

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente.

Senado de la República

Ciudad.

**Ref.:** Informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 137 de 2008 Senado.**

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación que nos fue encomendado, presentamos informe para primer debate al **Proyecto de ley número 137 de 2008 Senado, por la cual se establece con anticipación la radicación de documentos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión de vejez y sueldo de retiro**, y para efectos de lo cual nos permitimos hacer las siguientes consideraciones:

#### 1. OBJETO

El proyecto de ley en mención busca la posibilidad de reducir el tiempo de entrega de las mesadas pensionales, causadas por el tiempo de estudio de los documentos que los acrediten y autorización de la misma.

#### 2. MARCO JURIDICO DEL PROYECTO

El proyecto de ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, ya que se trata de una iniciativa congresional presentada individualmente por el Senador Edgar Espíndola Niño, quien tiene la competencia para tal efecto.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 de la constitución política referente a su origen, formalidades de publicidad y unidad de materia. Así mismo con el artículo 150 de la carta que manifiesta que dentro de las funciones del congreso está la de hacer las leyes.

#### 3. ANTECEDENTES

El proyecto de ley tiene origen en el Senado de la República, presentado a consideración del congreso por el honorable Senador Edgar Espíndola Niño, radicado bajo el número 136 de 2008, correspondiéndole por el asunto de la materia a la Comisión Séptima del senado.

En ejercicio de la función legislativa, rendimos ponencia a efecto de solicitar que se archive el **Proyecto de ley número 136 de 2008 Senado, por la cual se establece con anticipación la radicación de documentos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión de vejez y sueldo de retiro.**

#### CONSIDERACIONES

Las bases jurídicas en que se sustenta la exposición de motivos, artículos 13 y 48 de la Constitución Política de Colombia, no son acordes al objeto del proyecto de ley, debido a que la finalidad de este no está dirigido a proteger, ni defender la libertad ni la igualdad de los ciudadanos, ni tampoco afecta el derecho irrenunciable a la seguridad social lo que se busca es permitir la radicación y estudios de documentos para la asignación de pensión.

Teniendo en cuenta que la Ley 797 de 2003 artículo 9°, parágrafo 1°, literal e) indica: Los **fondos** encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a **cuatro (4)** meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Los **Fondos** no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte.

#### CONSIDERACIONES FINALES

Teniendo en cuenta que los fondos de pensión no reconocerán la pensión, hasta que no sean cumplido los requisitos, bien en tiempo coti-

zado o edad del cotizante, la anticipación de radicación de documentos no es una garantía de la agilización del proceso, ya que se debe liquidar conforme al último periodo y tiempo cotizado.

### PROPOSICION

Por todo lo anterior, solicitamos a los integrantes de la honorable Comisión Séptima del Senado de la República sea archivado el **Proyecto de ley número 136 de 2008 Senado**, por la cual se establece con anticipación la radicación de documentos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión de vejez y sueldo de retiro.

De los honorables Senadores,

Honorables Senadores de la República,

*Víctor Velásquez Reyes, Germán Antonio Aguirre Muñoz.*

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

Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de noviembre año dos mil ocho (2008). En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, el informe de ponencia para primer debate, en tres (3) folios, al **Proyecto de ley número 137 de 2008 Senado**, por la cual se establece con anticipación la radicación de documentos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión de vejez y sueldo de retiro. Proyecto de ley de autoría del honorable Senador Edgar Espíndola Niño.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

\* \* \*

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 170 DE 2008 SENADO

*por medio de la cual se establece el Sistema Nacional de Protección, emprendimiento, formación integral de la familia, se crea el Ministerio de Familia y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., diciembre 2 de 2008

Doctor

JORGE BALLESTEROS BERNIER

Vicepresidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 170 de 2008 Senado**, por medio de la cual se establece el Sistema Nacional de Protección, emprendimiento, formación integral de la familia, se crea el Ministerio de Familia y se dictan otras disposiciones.

Señor Vicepresidente:

En cumplimiento a la designación, que nos fue encomendada como ponentes, presentamos informe, para primer debate al proyecto de ley indicado en el asunto del presente libelo, con fundamento en lo siguiente:

#### I. ANTECEDENTES

El aludido proyecto de ley, fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el ocho (8) de octubre de 2008 por el Senador Ricardo Arias Mora; y por competencia, se envió a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República el día 15 del mismo mes y año. El texto del proyecto con su exposición de motivos, fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 703 de fecha octubre 9 de 2008; y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 14 de Ley 974 de 2005, modificatorio del artículo 150 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado, designó ponentes y su coordinador.

#### II. ANALISIS DEL PROYECTO

El proyecto consta de veinte artículos y tiene por objeto:

i) Establecer un Sistema Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia y, en particular, respecto a los niños y a la identidad cultural sobre modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias;

ii) Organizar y articular la corresponsabilidad intersectorial del Estado sin generar burocracia oficial, para solucionar entre otras patologías psicosociales (Progenitura irresponsable; maltrato, abuso y asesinato infantil; embarazo precoz y altos índices de aborto; abandono y desprotección de la niñez y de personas desvalidas; violencia intrafamiliar; suicidio y delincuencia juvenil; explotación laboral, sexual y económica infantil; desplazamiento forzado);

iii) Crear el Ministerio de Familia, como órgano rector responsable de planear, ejecutar, controlar y evaluar las Políticas Públicas de Estado en la materia de protección, emprendimiento y formación integral de la Familia;

iv) Reconocer la diversidad cultural existente en Colombia, en cumplimiento del pluralismo como principio constitucional, en desarrollo de los aportes del conocimiento positivo de las ciencias humanas y sociales sin separarlas del conocimiento ético inherente a las mismas;

v) Enfatizar en las políticas públicas de Estado sobre las coyunturales políticas de Gobierno, para dar seguridad y estabilidad a los planes y programas de desarrollo en el corto, mediano y largo plazo;

vi) Asegurar los derechos de la mujer desde la perspectiva de la equidad de género;

vii) Percibir a la familia como una unidad, con el fin de evitar la dispersión normativa existente al considerarse solo en relación a sus miembros.

Con miras a lograr su objetivo, el proyecto contempla los siguientes aspectos:

a) En el Capítulo primero: Principios rectores y definiciones esenciales en la formulación y ejecución de políticas públicas en asuntos de familia, para garantizar los derechos humanos y un sistema de valores consistente con modos de vida en la familia, armonizados con los postulados de los artículos 5º y 42 de la Constitución Política.

b) Capítulo segundo, implementa y desarrolla el sistema nacional de protección, emprendimiento y formación integral de la familia, entendido como el conjunto de instancias y procesos dirigidos a institucionalizar una cultura de respeto por los derechos y oportunidades; y de acceso, a los bienes y servicios propios de un Estado Social de Derecho para asegurar la vigencia de un orden social, económico, político y cultural justo (artículo 2º Superior). Articula el funcionamiento del Consejo Nacional, los Consejos Territoriales Departamentales y las Secretarías Técnicas Locales en los Distritos y Municipios del País sin generar burocracia oficial y un adecuado sistema de información, y se precisan las entidades públicas y privadas integrantes del sistema en los niveles nacional, departamental y local.

c) Capítulo tercero, crea el Ministerio de Familia y se señala su estructura orgánica y funcional.

d) Capítulo cuarto, precisa el patrimonio y las rentas del Ministerio, y

e) Capítulo quinto, se dictan disposiciones generales sobre progenitura responsable, orden de precedencia del Ministerio de Familia, y se autoriza al Gobierno Nacional para fusionar, integrar y articular con el Ministerio de Familia entidades vinculadas con la protección y bienestar de la Familia. Además, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, se adscribe al Ministerio de Familia sin modificar su naturaleza jurídica y respeto por los derechos adquiridos de los trabajadores, y finalmente se establece el marco del apoyo científico y técnico de la academia pública y privada.

#### III. CONTEXTO DEL PROYECTO

En el proyecto se tuvo en cuenta, la influencia cultural, limitada a la visión materialista o cuantitativa de la vida y el desarrollo humano, en la que se relativizan los fundamentos de la naturaleza espiritual del ser, el conocer y el acontecer de esa misma vida en su dimensión integral, en donde la realidad material deviene en concomitante con la realidad espiritual para producir los estados de conciencia humana esenciales de

la vida fundamentada en los principios y valores universales comunes de la dignidad, la integridad, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, la seguridad y la productividad. La ausencia de este desarrollo humano integral, es la causa de los daños producidos por la mercadotecnia utilitarista y consumista globalizada, la impunidad, la corrupción, la pobreza y la violencia en todas sus manifestaciones, lo que explica la **crisis moral y ética** de nuestra nacionalidad e institucionalidad, en el contexto de:

- 3.1. **La política sin principios.**
- 3.2. **La riqueza sin trabajo.**
- 3.3. **El placer sin conciencia.**
- 3.4. **El conocimiento sin carácter.**
- 3.5. **El comercio sin moralidad.**
- 3.6. **La ciencia sin humanidad.**
- 3.7. **La fe sin sacrificios.**

Así mismo, en el proyecto se tendrá en cuenta el claro concepto de familia, conforme al contexto siguiente:

**Naturaleza de la familia y definición:** La familia es una unidad social, económica y política compuesta como mínimo por uno o más progenitores y sus hijos. Los miembros de una familia siempre tienen ciertos derechos y obligaciones de orden moral, económico y político que solo se dan en la experiencia de vida y orden que se produce y reproduce en una familia. La familia, como universo socio-cultural complejo, ha sido el lugar primario para la socialización de los valores, visiones de mundo, asignación de roles, enseñanza de oficios, manejo de la contingencia, proyección creativa, y humanización de la persona y de la sociedad. La construcción de una sociedad saludable depende de la vitalidad, del amor y del sentido responsable de la vida que se proyecte en una familia. El centro y motor de la vida social de toda cultura humana en toda su diversidad ha sido la familia. Sea cual sea el punto de vista que se adopte, la mayoría de los investigadores está de acuerdo en el hecho de que la familia es una de las estructuras fundantes e imprescindibles para la constitución humana y cultural del hombre biológico y natural. Sin el concurso de la familia, las <<lógicas>> institucionales, sociales y religiosas jamás llegarían a concretarse en sus intencionalidades dirigidas al desarrollo orgánico del ser humano. La cultura se debe a la familia, como la salud de la familia se debe a la cultura; en últimas el Estado se debe a la cultura, y la familia es anterior al Estado. Por lo tanto, el Estado debe velar por la protección, cuidado y potenciamiento de la familia.

**Historia:** La familia ha sido central a todos los ordenamientos culturales existentes a lo largo de la historia de la humanidad. Todas las sociedades tienen familias. Para la ciencia de la antropología, la familia es la realidad política, cultural y económica más importante y determinante en la constitución de humanidad del homo *sapiens*. Todas las concepciones filosóficas, éticas, religiosas, culturales, políticas y míticas le han otorgado un espacio central a la familia como promotora de la vida humana, constructora de la sociedad y transmisora de los valores axiales de identidad y pertenencia a la cultura, al territorio, al grupo o a la nación; su importancia ha sido vital para el pleno desarrollo de la persona humana y del adecuado funcionamiento del orden político, económico y social en todas las culturas y civilizaciones.

**Funciones y dinámicas:** La función más importante de la familia es la procreación y la educación de los hijos. La función de la procreación y la endoculturación de los hijos hacen que la familia sea la estructura cultural más importante de cualquier sociedad. La procreación ha sido en todas las sociedades humanas una labor ejercida por una pareja constituida por un hombre y una mujer; condición generalmente sancionada por una ceremonia llamada matrimonio. El matrimonio es un dato antropológico de carácter universal que se encuentra en todas las sociedades humanas. La universalidad del matrimonio no significa que toda la gente de todas las sociedades esté casada. Significa únicamente que la mayoría de las personas (normalmente casi todas) de todas las sociedades se casa al menos una vez en su vida. Y frecuentemente se vuelven a casar si se divorcian o separan. Además cuando se dice en los manuales de antropología que el matrimonio es universal, no se quiere dar a entender que

las costumbres del matrimonio y la familia sean las mismas en todas las sociedades. Algunas sociedades tienen ceremonias que marcan el inicio del matrimonio y otras no. Existen importantes variaciones referidas a la edad del casamiento, las personas que se casan, las maneras en que se casan. La monogamia, vínculo entre un solo hombre y una sola mujer ha sido la práctica cultural más extendida. A lo largo de la historia y en la realidad etnológica actual existen algunas sociedades que permiten la poliginia: un hombre casado con varias mujeres. Sin embargo como comenta el antropólogo Carol Ember, “si tomamos cualquier momento dado, resulta que casi todas los hombres de sociedades que permiten la poliginia están casados con una sola mujer; pocas sociedades, o ninguna, tienen suficientes mujeres para permitir que la mayoría de los hombres tenga al menos dos esposas. Lo contrario de la poliginia -una mujer casada con más de un hombre al mismo tiempo (poliandria)- se practica en muy pocas sociedades” (p. 232)<sup>1</sup>. Una de las únicas características universales del matrimonio es que ninguna sociedad permite casarse a padres con hijos o entre hermanos. El incesto tiene las características de una institución cultural de orden universal. La violación al tabú o ley del incesto ha sido generalmente considerada una de las más graves aberraciones o violaciones a la ley en todas las sociedades. No obstante se han presentado algunas excepciones históricas a la prohibición universal del incesto: “uno de los casos más conocidos se remonta a la época de las monarquías del Antiguo Egipto y se vincula a Cleopatra, quien gobernó en matrimonio primero con uno de sus hermanos y luego con otro; otro casos se dieron entre los Incas su imperio del Tawantinsuyo, como también en las sociedades de rango de los antiguos hombres grandes de Hawaii. En estas sociedades complejas y estatales, el incesto se justificó equivocadamente por supuestas razones de Estado que buscaban mantener el poder en una familia (dinastía); por esto tales incestos solían ser a veces nominales y era frecuente la poliginia por parte de los varones de esas parejas de incesto legalizado; curiosamente, tales incestos concluían frecuentemente en guerras dinásticas fratricidas. Ahora, ninguna sociedad en los últimos tiempos ha permitido el sexo o el matrimonio entre hermanos y hermanas, madres e hijos y padres e hijas”<sup>2</sup>. Cuando se formula el tabú del incesto, como norma universal, no se está desconociendo su existencia real y desafortunada en la vida de las familias colombianas. Su presencia es una constante en *Cien Años de Soledad*, obra de nuestro premio novel de literatura Gabriel García Márquez.

**La familia en Colombia:** El trabajo más importante sobre la caracterización de la familia en Colombia sigue siendo el trabajo de la antropóloga Virginia Gutiérrez de Pineda, *La Familia en Colombia (1963)*, donde identificó la presencia de cuatro complejos culturales y tipologías familiares diferenciadas por regiones para Colombia: el complejo cultural Andino o Americano, Negroide o Litoral Fluvio Minero, santandereano o neohispánico y antioqueño o de la montaña. La caracterización exhaustiva que ella hiciera en la década de los años sesenta permitió descubrir la influencia de la geografía y la cultura en la presencia diferenciada tanto en mentalidades, conformación demográfica e itinerarios de vida de la familia en Colombia. La identificación de las diferencias culturales en lo referido a la familia es un elemento determinante para el diseño de políticas públicas contextualizadas desde un horizonte cultural, geográfico y regional. Nuestras familias se han configurado por influencias de la estructura familiar indígena, negra, como de la estructura familiar hispánica. Desde luego que los procesos de urbanización del país y globalización mundial han incidido fuertemente en la dinámica de vida de las familias colombianas en los últimos años. De todas formas, los actuales patrones culturales de muchas de nuestras familias tienen en su base valores hispánicos, europeos, negros e indígenas (Gutiérrez de Pineda, Virginia, 1963 citando en Cárdenas, Felipe, 2008).

**Contexto actual:** En la actualidad, ha habido un drástico aumento de las familias monoparentales. Debe tenerse presente que la existencia de familias monoparentales ha sido una realidad poco frecuente en el universo de las culturas humanas. Un 90% de las familias monoparentales en los países occidentales tienen como cabeza de familia a una mujer. Una

<sup>1</sup> Ember, Carol & Ember, M. 1997, *Antropología cultural*, Bogotá, Prentice Hall.

<sup>2</sup> Wikipedia, <http://es.wikipedia.org/wiki/Incesto>. Accedido 3 de diciembre de 2008.

de las razones del incremento de las familias monoparentales a nivel mundial tiene que ver con el divorcio o separación de los cónyuges. Una segunda causa de la existencia de familias monoparentales se debe al nacimiento de hijos por fuera del matrimonio. Además las familias monoparentales se conforman por la muerte de uno de los cónyuges o por la decisión de una persona soltera de adoptar a un niño. Las políticas públicas pueden terminar incidiendo en la configuración, aumento y permanencia de las familias monoparentales. Tal es el caso de Suecia o los Estados Unidos, donde las madres solteras o divorciadas reciben subsidios y ayudas por su condición de madres cabeza de hogar que terminan incidiendo a mediano y largo plazo en su decisión de conformar un hogar con un compañero. Las mujeres saben que las ayudas económicas están condicionadas a su condición de madre cabeza de hogar y perciben (sin equívocos) que dichas ayudas no seguirán llegando si su estado de madre-soltera se pierde por la existencia o formalización de una relación marital formalizada civil o sacramental. Como es obvio, millones de mujeres optan por la ayuda económica en desmerito del apoyo de un papá para sus hijos, lo que se traduce en una pérdida afectiva para ellos, ella y toda la sociedad, pues el vínculo familiar más efectivo está dado por la ayuda que se prestan un hombre y una mujer en las vitales funciones que cumple una familia.

La mayor concentración de la pobreza se encuentra en distintos tipos de familia con hijos menores presentes, así como en aquellas con personas mayores dependientes. La proporción de menores de 15 años en pobreza es del 75%.

Para Flaquer (2000, p. 33), “El trabajo remunerado continúa representando la fuente esencial de la seguridad financiera de las familias”. Por ello, los problemas más graves que enfrentan las familias y las personas son el desempleo abierto, el subempleo y la flexibilización laboral; esta situación afecta a los y las jóvenes, a las mujeres en todas las edades -en especial, a las jefas de familia- y a las personas mayores de 55 años. Sus efectos perversos en la calidad de vida actual y futura no han sido suficientemente dimensionados.

El desempleo ha repercutido en el consumo, con las mayores reducciones en los rubros de alimentos, asistencia escolar, afiliación a salud y seguridad social. A su vez, el desempleo adulto incide en el trabajo infantil y juvenil, que es de un 5% en menores de 9 años y del 30% en los/as jóvenes de 15 a 17 años.

Las familias con hijos en todas las etapas del ciclo vital constituyen el 85,7% del total, y tienen un promedio de 3,6 a 5 personas, con elevadas cargas de reproducción. En las primeras etapas, el promedio de aportantes es menor, porque la edad de los hijos requiere figuras de cuidado.

La familia cumple con una cuota sustancial del cuidado en edad preescolar, ya que atiende directamente al 64% de los niños menores de 5 años; el 11% de estas familias pagan con sus recursos a una persona, y solo el 25% reciben este servicio del Estado. En esta combinación de hechos se evidencian tanto las funciones de bienestar que cumplen la mujer y la familia, como el recargo de responsabilidades sobre el tejido familiar y la ausencia en la sociedad de infraestructuras universales de cuidado.

La población sin aseguramiento en salud llega al 40%. El acceso al sistema está condicionado por la cotización monetaria o la calidad de beneficiario por pobreza. Asimismo, la población desplazada por la violencia recibe atención coyuntural y de baja calidad, a diferencia del trato que reciben los reinsertados, responsables de dicha violencia.

La pauperización de las familias colombianas se ha agudizado debido a las altísimas tasas de desempleo y subempleo, la ausencia de políticas efectivas de generación de empleo, y la reducción y liquidación de entidades estatales y empresas privadas. La disminución de los ingresos, junto con los crecientes costos de salud, educación, cuidado infantil, alimentos, servicios domiciliarios, pago de vivienda en propiedad y en 390 CEPAL arriendo, constituyen las principales barreras para un desarrollo integral y competitivo de los recursos humanos del país. (p. 388-389)

### Falencias de las políticas de familia<sup>3</sup>

i) No se encuentra una concepción integral de la familia como grupo social básico, ni de los requerimientos de bienestar de la unidad y de sus integrantes. Por ello, la acción de la entidad nacional y de las agencias locales (secretarías de bienestar, comisarías de familia) se centra en el desarrollo de programas asistencialistas, de emergencia, desarticulados y de bajo impacto social.

ii) Pese al creciente reconocimiento del papel de la política familiar como parte integral o concepción transversal de las políticas sociales, en la práctica la llamada política familiar constituye un conjunto de acciones que operan más bien como “remedios” dirigidos a grupos con diferentes tipos de exclusiones. La atención a los requerimientos de la familia se halla fragmentada en acciones orientadas a grupos poblacionales considerados como categorías de individuos: mujer, infancia, juventud, ancianos, discapacitados, o bien a sectores igualmente segmentados (vivienda, empleo, salud) carentes de la concepción integradora de la familia como sujeto colectivo. Esta parcelación, necesaria para su implementación al carecer de una concepción fundada en las realidades y necesidades de los grupos familiares, plantea acciones contradictorias, opuestas y atomizadas. La existencia de instituciones especializadas, como el ICBF, no garantiza la coordinación entre las entidades ejecutoras de la política y los programas sociales, ni la integración de sus acciones.

iii) En los programas del ICBF se enfatiza poco en el grupo familiar y se sigue apelando a la mujer como agente responsable del bienestar familiar. Aunque en los planes de desarrollo de la década pasada se reconoce la importancia de las familias, sus propósitos se orientan a mejorar la asignación del gasto y no a la consolidación de un sistema de protección social. En las evaluaciones de uno de los programas de mayor cobertura, Hogares Comunitarios de Bienestar, se han encontrado serias deficiencias de funcionamiento, así como en el desarrollo integral de la niñez<sup>4</sup>.

iv) Los objetivos de focalización y protección de la familia, la infancia, la juventud, los ancianos, los indigentes y los discapacitados que se fijan en el Plan de Desarrollo actual, contienen tantos agentes y componentes que se produce la atomización de los recursos y se duplican las acciones.

v) Aunque el ICBF ha sido la institución de protección de los grupos más vulnerables, “las limitaciones que enfrenta se relacionan con la falta de voluntad política de los gobiernos para estructurar políticas de largo plazo y los recursos asignados” (Contraloría General de la República, 2004, p. 209).

vi) Hay problemas en la focalización de la atención debido a la ausencia de un mecanismo de monitoreo para identificar a los beneficiarios. Las bajas coberturas de la entidad obedecen a un conflicto de competencias con las entidades territoriales, educativas y de justicia, así como a la evasión de los empleadores, estimada por el ICBF en 200 mil millones de pesos anuales (Fedesarrollo, 2004).

vii) El Sistema Nacional de Bienestar Familiar lleva 20 años en proceso de estructuración e implementación, sin que haya podido lograr resultados deseables para nuestra sociedad.

viii) Pese al énfasis en el enfoque de derechos de los niños, en los ejes misionales establecidos en la política de familia no se advierte correspondencia con este enfoque; tampoco se responde a las necesidades

<sup>3</sup> Rico de Alonso, Ana. Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia: una revisión crítica Ana Rico de Alonso En: Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros. Irma Arriagada Coordinadora Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) Santiago de Chile, octubre de 2007. Esta sección se basa en análisis de la autora, en la evaluación de la Política Social que hace la Contraloría General (2004), y en otros documentos citados a través del texto, en especial el estudio de Estrategias familiares frente al riesgo (DNP, PNUD, BID, MS, 2002), y de Fedesarrollo (2004). 394 Cepal.

<sup>4</sup> (En esta modalidad de cuidado, que se ha extendido en todo el país, se selecciona a mujeres de las comunidades a quienes se paga una bonificación inferior al salario mínimo, con la responsabilidad de cuidar a 15 niños menores de 6 años durante el día. Aunque en la formulación inicial del programa se pretendía procurar el desarrollo integral de los niños, en la práctica es una solución de muy bajo costo, nulo apostamiento preescolar, con cargas muy altas para las madres comunitarias que, para cumplir con las funciones de cuidado diurno, están solas a cargo de los niños o se apoyan en los miembros de su hogar de manera gratuita).

y requerimientos de las familias. Se aprecia un conjunto de acciones dispersas en su contenido; con respecto a la población destinataria, sus metas resultan irrelevantes (validar un documento de pautas de crianza, cambiar la presentación de la “bienestarina”), y las iniciativas que se definen no pueden ser objeto ni responsabilidad de la política pública, como la “promoción de la maternidad y la lactancia materna en todos los servicios del ICBF”.

ix) La capacitación no puede sustituir al servicio, y este rubro se convierte en una de las estrategias de la crianza, la educación, la buena salud y el cooperativismo. En razón de la población que atiende el ICBF, esta capacitación se estaría dirigiendo a las familias y mujeres más pobres, haciéndolas responsables de la prevención de las enfermedades, la buena nutrición y la atención en salud, entre muchas otras funciones, con lo que prosigue la transferencia de responsabilidades sociales a las familias, sobre todo a las más pobres. (p. 393 y ss.)

En este contexto, nacional e internacional, también es importante mencionar las recomendaciones contenidas en los documentos y tratados siguientes:

### 3.8. Documentos nacionales:

#### 3.8.1. PROYECTOS DE FAMILIA EN COLOMBIA

Ministerio de Educación, la Universidad del Norte de Barranquilla lanzó en 1997 el Programa de Educación y Desarrollo Humano, Pisotón, con el propósito de promover la salud integral de los niños y sus familias a través de la educación psicoafectiva.

#### 3.8.2. DOCUMENTO COMPES OBJETIVOS DEL MILENIO.

##### 3.8.2.1. Reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre

- Meta Mundial en la reducción de la pobreza extrema:

Reducir a la mitad entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas con ingreso inferior a 1 dólar diario.

- Meta Mundial en la erradicación del hambre:

Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

##### 3.8.2.2. Lograr la enseñanza primaria universal

- Meta Mundial para lograr la enseñanza primaria universal:

Lograr que para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de educación primaria.

##### 3.8.2.3. Promover la igualdad de género, el posicionamiento de la mujer y reducción de la violencia intrafamiliar

- Meta Mundial para lograr la equidad de género:

Eliminar las desigualdades en educación primaria y secundaria, entre los géneros, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles antes del fin de año 2015. Reducir los altos niveles de violencia intrafamiliar en el país. Abrir espacios equitativos y equilibrados en las diferentes ramas del poder público y privado y mejorar la calidad del empleo de las mujeres.

##### 3.8.2.4. Reducir en dos terceras partes la mortalidad de los menores de 5 años

- Meta Mundial en la reducción de la mortalidad infantil:

Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años.

##### 3.8.2.5. Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes y mejorar la salud reproductiva

- Meta Mundial para reducir la salud materna y reproductiva:

Reducir entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes. Detener y reducir el número de embarazos adolescentes no deseados, especialmente en los asentamientos humanos más deprimidos.

##### 3.8.2.6. Detener la propagación del VIH/SIDA, el paludismo, el dengue, la malaria, la tuberculosis y otras enfermedades prevenibles

- Meta Mundial para detener la propagación del VIH/SIDA:

Detener y comenzar a reducir, para el año 2015 la propagación de la epidemia del VIH/SIDA.

- Meta Mundial para detener la propagación del dengue, malaria, tuberculosis y otras enfermedades: Detener y comenzar a reducir, para el año 2015, la incidencia de paludismo, dengue, malaria y otras enfermedades graves y prevenibles.

#### 3.8.2.7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

- Meta Mundial para la sostenibilidad del Medio Ambiente:

Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales, y propender por la reducción del agotamiento de los recursos naturales y de la degradación de la calidad del medio ambiente. En particular, en la proporción del país cubierta por bosques naturales, la proporción y el estado de las áreas del país destinada a la conservación de ecosistemas a través de un Sistema de Parques Nacionales Naturales y la eliminación del consumo de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (SAO).

- Meta Mundial para el acceso universal al Saneamiento Básico:

Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable y saneamiento básico.

- Meta Mundial para el mejoramiento de la Vivienda en asentamientos humanos precarios y en riesgo:

Mejorar considerablemente la calidad de vida de los habitantes de asentamientos humanos precarios y en riesgo.

#### 3.8.3. Ley 319 de 1996

##### Artículo 6°. *Derecho al trabajo.*

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

2. Los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados Partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

##### Artículo 10. *Derecho a la salud.*

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud, los Estados Partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

a) La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;

##### Artículo 15. *Derecho a la Constitución y protección de la familia.*

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado quien deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material.

2. Toda persona tiene derecho a constituir familia, el que ejercerá de acuerdo con las disposiciones de la correspondiente legislación interna.

3. Los Estados Partes mediante el presente Protocolo se comprometen a brindar adecuada protección al grupo familiar y en especial a:

a) Conceder atención y ayuda especiales a las madres antes y durante un lapso razonable después del parto;

b) Garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar;

c) Adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral;

d) Ejecutar programas especiales de formación familiar a fin de contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo en el cual los niños perciban y desarrollen los valores de comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad.

### 3.8.4. PLAN DE DESARROLLO 2006 - 2010

#### 3. REDUCCION DE LA POBREZA Y PROMOCION DEL EMPLEO Y LA EQUIDAD

*La estrategia de equidad y reducción de la pobreza, consistirá en lograr que los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de un conjunto básico de servicios sociales que, en el futuro, permitan que todos generen ingresos suficientes para llevar una vida digna.*

#### 4. CRECIMIENTO ALTO Y SOSTENIDO: LA CONDICION PARA UN DESARROLLO CON EQUIDAD

*Las condiciones favorables generadas por el crecimiento económico, tienen como objetivo fundamental la expansión de oportunidades para el conjunto de la población y la creación de condiciones favorables para la generación de empleo e ingresos como medio fundamental para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Las estrategias y acciones sectoriales vinculadas al crecimiento económico, además de establecer su vínculo con la generación de empleo e ingresos, deben contemplar mecanismos de seguimiento y evaluación en este sentido.*

#### 5. GESTION AMBIENTAL Y DEL RIESGO QUE PROMUEVA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

##### 5.1 Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible

*El proceso de desarrollo de Colombia deberá sustentarse en una articulación adecuada de las dimensiones económica, social y ambiental, que permita sentar las bases para avanzar hacia el desarrollo sostenible. Esto exige la integración de consideraciones ambientales en los procesos de planificación del desarrollo, de manera que se promuevan modalidades sostenibles de producción y consumo, se prevenga la degradación ambiental y sus costos y se aseguren oportunidades de desarrollo a las generaciones futuras.*

##### Sección IV.

##### Desarrollo social

*Artículo 31. Instrumentos para la superación de la pobreza. Las acciones del Sistema de Protección Social definido por la Ley 789 de 2002, diferentes a las contempladas en el Sistema de Seguridad Social Integral y la Formación para el Trabajo, se organizarán en el Sistema de Promoción Social, que incluye la Red para la Superación de la Pobreza Extrema y el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. El sistema comprende las acciones del Estado en sus diferentes niveles de Gobierno, la sociedad, la familia y los ciudadanos, así como las instituciones y los recursos dirigidos a la superación de la privación y a la expansión de las oportunidades de los grupos poblacionales pobres y vulnerables, en un marco de corresponsabilidad.*

### 3.8.5. VISION COLOMBIA 2019

#### 3.8.5.1. PRINCIPIOS RECTORES

1. Consolidar un modelo político profundamente democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad.

2. Afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social.

#### 3.8.5.2. OBJETIVOS

1. Una economía que garantice mayor nivel de bienestar.
2. Una sociedad más igualitaria y solidaria.
3. Una sociedad de ciudadanos libres y responsables
4. Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos.

El primer objetivo: **“Una economía que garantice un mayor nivel de bienestar”** busca generar una base material que posibilite el cumplimiento de las metas propuestas, al incrementar el ingreso por habitante y poner a disposición del sector público los recursos necesarios para contribuir al logro de una distribución equitativa de los frutos del crecimiento. Se desarrollará a través de ocho estrategias:

- a) Consolidar una estrategia de crecimiento;
- b) Afianzar la consistencia macroeconómica;
- c) Desarrollar un modelo empresarial competitivo;

- d) Aprovechar las potencialidades del campo;
- e) Aprovechar los recursos marítimos;
- f) Generar una infraestructura adecuada para el desarrollo;
- g) Asegurar una estrategia de desarrollo ambiental sostenible; y
- h) Fundamentar el crecimiento en el desarrollo científico y tecnológico.

Para la consolidación del segundo objetivo, **“Una sociedad más igualitaria y solidaria”**, se propone maximizar dos valores fundamentales de la Constitución Política: la igualdad y la libertad. Se plantea la necesidad de que Colombia avance de manera decisiva en términos de equidad, entendida esta fundamentalmente como igualdad de oportunidades. Se pretende con esto, una sociedad más igualitaria, no sólo en términos de la distribución del ingreso y los activos que los individuos obtienen con su trabajo, sino de los bienes y servicios públicos que ellos utilizan —o deberían utilizar— en su vida diaria. Este objetivo se desarrollará con tres estrategias:

- a) Cerrar las brechas sociales y regionales;
- b) Construir ciudades amables; y
- c) Forjar una cultura para la convivencia.

En el tercer objetivo, **“Una sociedad de ciudadanos libres y responsables”**, se plantea que en 2019 Colombia habrá consolidado la paz y presentará indicadores de violencia similares a los de los países hoy desarrollados. Para esa fecha, todos los colombianos accederán plenamente a la justicia y contarán con los medios adecuados para participar más activamente en los asuntos públicos. Hacer de Colombia un país tranquilo, donde la paz sea una realidad sentida por todos, será la única manera de asegurar las bases para una sociedad donde la libertad, la igualdad y la justicia sean no sólo derechos, sino responsabilidades que todos los ciudadanos asuman como propias. El logro de este objetivo se trazará a partir de tres estrategias:

- a) Lograr un país en paz;
- b) Profundizar el modelo democrático;
- c) Garantizar una justicia eficiente; y
- d) Fomentar la cultura ciudadana.

Finalmente, el cuarto objetivo: **“Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos”**, propondrá avanzar en la reestructuración del Estado, para maximizar el retorno de los recursos públicos. El Estado deberá funcionar por resultados, estos deberán ser continuamente evaluados y el insumo fundamental de dicha evaluación será la existencia de información actualizada y completa para el ciudadano. Además, deberá definir su rol para un contexto internacional en permanente cambio. Conseguir esto implica el logro de cuatro estrategias: a) consolidar un Estado eficiente y transparente y un modelo de intervención económica óptimo; b) fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial; c) diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación; y d) avanzar hacia una sociedad informada.

### 3.9. DOCUMENTOS INTERNACIONALES

#### 3.9.1. Carta Internacional de Derechos Humanos.

- a) Declaración Universal de Derechos Humanos.
- b) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- c) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- d) Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

#### 3.9.2. Los Defensores de los Derechos Humanos.

- a) Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

#### 3.3.3. Derechos de la mujer.

- 3.10. Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer.

3.11. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

12.12. Convención sobre los derechos políticos de la mujer.

3.13. Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado.

3.14. Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.

3.15. Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

3.9.4. Derechos del niño.

3.10. Declaración de los Derechos del Niño.

3.11. Convención sobre los Derechos del Niño.

3.12. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

3.13. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

3.14. Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional.

3.9.5. Esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso e instituciones y prácticas análogas.

3.10. Convención sobre la Esclavitud.

3.11. Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud.

3.12. Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud.

3.13. Convenio sobre el trabajo forzoso.

3.14. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso.

3.15. Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena.

3.9.6. Libertad de información.

3.10. Convención sobre el Derecho Internacional de Rectificación.

3.9.7. Libertad de asociación.

3.10. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

3.11. Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.

3.12. Convenio sobre los representantes de los trabajadores.

3.13. Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública.

3.9.8. Empleo.

3.10. Convenio sobre la política del empleo.

3.11. Convenio (N. 154) sobre el fomento de la negociación colectiva.

3.12. Convenio (N. 168) sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo.

3.13. Convenio (N. 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

3.9.9. Matrimonio y familia.

3.10. Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios.

3.11. Recomendación sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios.

3.12. Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos.

3.9.10. Bienestar, progreso y desarrollo social.

3.10. Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social.

3.11. Declaración de los Derechos del Retrasado Mental.

3.12. Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental.

3.13. Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición.

3.14. Principios rectores para la reglamentación de los ficheros computarizados de datos personales.

3.15. Declaración de los Derechos de los Impedidos.

3.16. Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz.

3.17. Declaración sobre el derecho al desarrollo.

3.18. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

3.9.11. Derecho a disfrutar de la cultura; desarrollo y cooperación cultural internacional.

3.10. Declaración de los principios de la cooperación cultural internacional.

3.11. Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

#### 4. MARCO JURIDICO DEL PROYECTO

El proyecto nace como iniciativa legislativa con origen parlamentario, fundamentada en el artículo 140, numeral 1, de la Ley 5ª de 1992, en concordancia con el artículo 150 numeral 7 de la Constitución Política y en desarrollo de los artículos 5º y 42 de este último estatuto.

El numeral 7 del artículo 150 superior, consagra la cláusula general de competencia Legislativa en cabeza del Congreso de la República, específicamente para determinar la estructura de la administración Nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica. Además, el reglamento del Congreso, en el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, consagra la coadyuvancia del presente proyecto de ley por parte del Ejecutivo Nacional, hasta antes de pasar el proyecto a sesión plenaria, y el artículo 7º de Ley 819/03 prevé sobre el impacto fiscal de la iniciativa, lo que hemos solicitado a la presidencia y Ministerio de Hacienda.

Mediante comunicación con Radicación número 08-00113226 de fecha 8 de octubre de 2008, se solicitó al Gobierno Nacional coadyuvancia en relación con los temas que lo requieran y en estricta sujeción a lo establecido en la doctrina constitucional vigente, cuando un proyecto de ley referido en su totalidad a asuntos sujetos a la reserva en materia de iniciativa legislativa haya sido presentado por un congresista o por cualquiera de los actores sociales o políticos constitucionalmente facultado para ello, distinto al Gobierno, conforme a una de las cuatro situaciones identificadas en la jurisprudencia constitucional (Sentencias C-266/95, C-032/96, C-498/98, C-992/99, C-1707/00, C-807/01, C-121/03, C-473/04, C-354/06 y C-177/07, entre otras) y previstas en el inciso segundo del artículo 154 de la Carta, para que pueda manifestarse antes de la aprobación del proyecto en la plenaria en segunda vuelta, por parte del representante del Gobierno.

Así mismo, en relación con el impacto fiscal a corto plazo, se solicitó al Ministro de Hacienda y Crédito Público con radicación de fecha octubre 8 de 2008, la previsión contemplada en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, en concordancia con lo establecido en el Reglamento Interno del Congreso y la doctrina Constitucional.

Además el proyecto deviene en pertinente en el marco de la Constitución (artículos 42, 43, 44, 45 y 46), las leyes (entre otras, el Plan de Desarrollo “Visión Colombia 2019”) y los Acuerdos suscritos en las cumbres mundiales de Naciones Unidas, en razón a lo siguiente:

#### 4.1. PROPUESTAS EN LOS ACUERDOS SUSCRITOS EN LAS CUMBRES MUNDIALES DE NACIONES UNIDAS

a) **DECLARACION DEL MILENIO. ONU** (septiembre del 2000).

Es un nuevo compromiso mundial para el desarrollo, en cuya agenda se retoma una visión integral del desarrollo que parte de la premisa de universalizar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales sobre la base de los derechos humanos.

Los objetivos de desarrollo del Milenio han sido considerados desde América Latina y el Caribe y se plasman en un documento que recoge los esfuerzos de los organismos internacionales con presencia en la región<sup>5</sup>.

En el prólogo del documento el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), precisa que los objetivos tienen un fuerte sustento en la visión integral derivada de los acuerdos suscritos en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas celebradas en la década de 1990. Señala, además, que el documento será de interés para todos los que están comprometidos con el aumento del bienestar de nuestros pueblos en el marco de la Declaración del Milenio.

Aspectos importantes señalados en el documento:

- La necesidad de que los derechos humanos, tanto los civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales constituyan el marco ético para la formulación de las políticas de desarrollo.

- En el desarrollo social uno de los elementos básicos es una política social de largo plazo, destinada a aumentar la equidad y la inclusión.

- La educación es el eje del desarrollo humano.

- La violencia contra las mujeres es un problema de derechos humanos y desarrollo, cuya manifestación más frecuente es la violencia intrafamiliar.

**b) CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL: DECLARACION DE COPENHAGUE SOBRE DESARROLLO SOCIAL** (marzo de 1995).

Sin duda es uno de los documentos más importantes de la década y en todos los posteriores, incluida la Declaración del Milenio, es un forzoso referente.

En la Declaración, los Jefes de Estado y de Gobierno manifiestan:

- “Reconocemos que nuestras sociedades deben atender más eficazmente a las necesidades materiales y espirituales de las personas, sus familias y las comunidades en que viven en nuestros diversos países y regiones. Debemos hacerlo no sólo con carácter urgente, sino también como un compromiso que ha de ser sostenido y ha de mantenerse inquebrantable en el futuro”<sup>6</sup>.

- “Declaramos que, en términos económicos y sociales, las políticas y las inversiones más productivas son las que facultan a las personas para aprovechar al máximo sus capacidades, sus recursos y sus oportunidades”<sup>7</sup>.

- En la parte dedicada a formular los Principios y Objetivos, anotan lo siguiente:

“Sostenemos una visión política, económica, ética y espiritual del desarrollo social que está basada en la dignidad humana, los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia, la responsabilidad mutua y la cooperación y el pleno respeto de los valores religiosos y éticos y de los orígenes culturales de la gente. Por consiguiente, en las políticas y actividades nacionales, regionales e internacionales otorgaremos la máxima prioridad a la promoción del progreso social y al mejoramiento de la condición humana... con ese fin estableceremos un marco para la acción con miras a:

a) Poner al ser humano en el centro del desarrollo y orientar la economía para satisfacer más eficazmente las necesidades humanas;...

**h) Reconocer que la familia es la unidad básica de la sociedad, que desempeña una función fundamental en el desarrollo social y**

**que, como tal, debe ser fortalecida, prestándose atención a los derechos, la capacidad y las obligaciones de sus integrantes... La familia tiene derecho a recibir protección y apoyo amplios”<sup>8</sup>; (negrilla fuera de texto).**

- En el aparte que recoge los Compromisos, declaran: Nos comprometemos a crear un entorno económico, político, social, cultural y jurídico, que permita el logro del desarrollo social;

- En las Acciones para la erradicación de la pobreza se propone aumento de la protección social y disminución de la vulnerabilidad, para lo cual los sistemas de protección social deben tener, cuando proceda, una base legislativa y deben fortalecerse y ampliarse, según sea necesario; también se deben desplegar esfuerzos especiales para proteger a los niños y a los jóvenes, para lograrlo se requiere:

- “Promover la estabilidad de la familia y ayudar a las familias a apoyarse mutuamente, particularmente en la crianza y educación de los niños. (Negrilla fuera de texto).

- Mejorar la situación y proteger los derechos de los niños en circunstancias particularmente difíciles, incluidos los niños en zonas de conflicto armado, los que carecen de un apoyo suficiente de la familia, los niños de la calle de las ciudades, los niños abandonados, los discapacitados, los toxicómanos, los niños afectados por las guerras o los desastres naturales y causados por el hambre, los refugiados, los trabajadores y los que son objeto de explotación o de abusos económicos y sexuales...; velar por que tengan acceso a alimentos, vivienda, educación y atención sanitaria, que estén protegidos de los abusos y la violencia, y que reciban la asistencia social y psicológica necesaria para una reintegración sana en la sociedad y para la reunificación de la familia, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño; y reemplazar el trabajo de los niños por educación...”<sup>9</sup>.

**c) CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO (CIPD). ONU** (septiembre de 1994).

En el Capítulo V del Programa de Acción de la Conferencia, dedicado a la familia, se declara que la familia es la unidad básica de la sociedad y “se recomienda a los gobiernos que formulen políticas en que se tenga en cuenta a las familias y se les preste apoyo, y que encuentren, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias interesadas, formas innovadoras de prestar una asistencia más eficaz a las familias y a las personas que las integran, quienes pueden verse afectadas por problemas tales como la extrema pobreza, el desempleo crónico y la violencia en el hogar y la violencia sexual) entre otros”<sup>10</sup>.

“Sin duda, la CIPD consagra la aplicación del enfoque de derechos humanos a los fenómenos de población y desarrollo, al plantearse la integración de los derechos humanos reconocidos internacionalmente a todos los aspectos de los programas de población, y en especial al enfatizar la necesidad de hacer coincidir los programas y políticas de población tanto con las estrategias de desarrollo como con el respeto y garantía de los derechos humanos”<sup>11</sup>.

**d) ANOTACIONES AL DOCUMENTO VISION COLOMBIA II CENTENARIO: 2019**

A continuación y en el marco de lo anteriormente expuesto se presentan unas sugerencias que se inscriben en el esquema empleado en el documento:

**DE DONDE VENIMOS**

En el campo social también cabe destacar la promulgación de normas de rango constitucional que por primera vez en la historia del país consagran expresamente el derecho a la intimidad familiar, el reconocimiento de la familia como institución básica y núcleo fundamental de la vida

<sup>5</sup> Cepal. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una Mirada desde América Latina y el Caribe.

<sup>6</sup> NACIONES UNIDAS. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social. Anexo I, n.2. Copenhague, Dinamarca, marzo de 1995.

<sup>7</sup> *Ibid.*, n. 7.

<sup>8</sup> *Ibid.*, n. 38.

<sup>9</sup> *Ibid.*, n.n. 38-39.

<sup>10</sup> Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo. Egipto, septiembre de 2004.

<sup>11</sup> CEPAL. La población y el desarrollo desde un enfoque de derechos humanos. Serie Población y Desarrollo. Chile, noviembre del 2005.

social, el reconocimiento de efectos civiles a los matrimonios religiosos, la sanción a cualquier forma de violencia en la familia, el reconocimiento a la igualdad de hombres y mujeres en cuanto a derechos y oportunidades, los derechos de los niños y su prevalencia sobre los derechos de los demás, el derecho a la protección y formación integral de los adolescentes, la obligación de familia, sociedad y Estado de concurrir para proteger y asistir a las personas de la tercera edad y la obligación del Estado de adelantar políticas de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos. Estos principios constitucionales han sido desarrollados en diversas leyes.

### DONDE ESTAMOS

Resulta preocupante que pese a la existencia de un marco legal en materia de familia, las leyes no se aplican, hay todavía algunos vacíos legales y falta integrar una perspectiva de familia en la legislación nacional, en la formulación de políticas y en el desarrollo de programas<sup>12</sup>.

Los índices de violencia intrafamiliar han aumentado de manera ostensible, pues aunque esta violencia se ha enfrentado con medidas legislativas punitivas, se han descuidado las propuestas de prevención por medio de la educación, la atención a las víctimas y la adecuada reinserción de los victimarios en la sociedad.

En esta violencia está inscrito el más atroz de los maltratos: el abuso sexual, en especial a los menores, cuyos índices han aumentado y cuya real incidencia es difícilmente cuantificable<sup>13</sup>.

El proceso de desintegración familiar sigue su curso, horadando los cimientos de la sociedad, ante esta situación el Estado está llamado a ejercer una función subsidiaria respecto de la intervención directa en el ámbito familiar, pero no puede sustraerse de la obligación de fortalecer la institución familiar, para que esta cumpla su sustancial deber social<sup>14</sup>.

Se han dado cambios en las relaciones intrafamiliares, en los patrones de nupcialidad, ha aumentado el número de rupturas conyugales, aumentan los casos de paternalización<sup>15</sup> y la reincidencia conyugal. El número creciente de casos de abandono de un núcleo familiar por parte del padre y la subsiguiente o paralela formación de uno nuevo aumenta los índices de pauperización de las familias, pues difícilmente se pueden sostener dos hogares simultáneamente.

Los cambios anotados deben entenderse como mera descripción de fenómenos sociales y en ningún caso como modelos.

### UNA ECONOMIA QUE GARANTICE UN MAYOR NIVEL DE BIENESTAR

Este objetivo plantea la necesidad de una estrategia de desarrollo integral: "Los objetivos sociales no se pueden lograr si la agenda de desarrollo no los coloca en el centro de la política económica"<sup>16</sup>.

Para desarrollar este objetivo se propone una nueva estrategia:

**Reconocer el valor y la importancia sociales y económicos que tiene el trabajo no remunerado.**

Gran parte del trabajo productivo no remunerado, como el cuidado de los niños y las personas mayores, la producción y preparación de alimentos para la familia, la protección del medio ambiente y la asistencia voluntaria a personas y grupos vulnerables y desfavorecidos, es de gran

importancia social. En todo el mundo, la mayor parte de esta labor la realizan mujeres que suelen verse obligadas a soportar la doble carga de un trabajo remunerado y otro no remunerado.

Para facilitar la combinación de esas tareas con la participación en el mercado laboral es necesario flexibilizar las condiciones laborales para hacer compatibles el trabajo profesional y la formación de la familia, y hay que ampliar el concepto de trabajo productivo para otorgar reconocimiento social a esas tareas, incluso desarrollando métodos para reflejar su valor en términos cuantitativos a fin de que pueda quedar recogido en cuentas que se preparen separadamente de las cuentas nacionales básicas, pero que sean compatibles con estas<sup>17</sup>.

La familia no es sólo unidad de intervención en políticas sociales sino claramente una unidad de producción

### UNA SOCIEDAD MAS IGUALITARIA Y SOLIDARIA

Para lograr una sociedad más igualitaria y solidaria es necesario el respeto, promoción y garantía de los derechos humanos, lo cual hace evidente la necesidad de que tales derechos, constituyan el marco ético para la formulación de las políticas de desarrollo<sup>18</sup>. En el desarrollo social uno de los elementos básicos es una política social de largo plazo, destinada a aumentar la equidad y la inclusión.

En el caso de la familia, todos sus miembros tienen derechos que se fundan en la dignidad humana, pero los derechos de la familia tienen índole propia, no son la sumatoria de los derechos de sus miembros, la familia es titular de derechos y deberes y por tanto tiene derecho a ser tratada conforme a su identidad.

Si el objetivo es lograr una sociedad más igualitaria resulta inevitable abordar el problema de la equidad de género, pues si bien la situación de la mujer ha mejorado, también es una realidad que la mayoría de mujeres colombianas aún vive en la discriminación, sin tener acceso a esas mejoras. "Potenciar a las personas, en particular a las mujeres, para que fortalezcan sus propias capacidades es un importante objetivo del desarrollo y su principal recurso"<sup>19</sup>.

Aunque legalmente se encuentra consagrado el principio de igualdad, falta hacerlo efectivo. Hay derechos que derivan de la sola condición humana, como el derecho a la vida, otros se hallan fundados en la condición de varón o mujer<sup>20</sup>, sin que esto signifique discriminación; pues precisamente en aras del igualitarismo<sup>21</sup>, se cometen las mayores injusticias.

Una visión política, económica, ética y espiritual del desarrollo social debe estar fundada en la dignidad humana, los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia, la responsabilidad mutua y la cooperación y el pleno respeto de los valores religiosos y éticos y de los orígenes culturales de las personas<sup>22</sup>.

Esta visión debe conjugarse con una especial protección a las minorías, a todas, sin privilegiar a ninguna para evitar, justamente, una nueva forma de discriminación.

Este objetivo demanda la promoción de cambios en las actitudes, estructuras, políticas, leyes y prácticas a fin de eliminar todos los obstáculos a la dignidad humana, la igualdad y la equidad en la familia y la sociedad.

<sup>12</sup> Esta integración fue propuesta por el Secretario General de las Naciones Unidas en ocasión del Día Internacional de las Familias (15 de mayo de 2004).

<sup>13</sup> Según datos de Medicina Legal se observa un crecimiento en el número de casos de abuso sexual reportados a Medicina Legal, y se estima que por cada caso reportado con evidencia comprobable, hay dos o más sin evidencia y otro tanto no reportado, especialmente en jóvenes.

<sup>14</sup> La investigadora Ana Rico de Alonso, en una revisión crítica de las políticas sociales y necesidades familiares en Colombia anota que "Las políticas de bienestar de las familias, que deberían garantizar los derechos ciudadanos y las condiciones óptimas de bienestar a cada individuo, son un campo marginal en la gestión pública, lo cual relega al ámbito privado de las familias, la solución a los principales problemas y necesidades que afectan a las y los ciudadanos". (En Cepal, Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, Chile, octubre del 2005).

<sup>15</sup> La paternalización es entendida como la asunción por parte de los hijos mayores, de responsabilidades propias de los padres, respecto de los hijos menores.

<sup>16</sup> Cepal. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una Mirada desde América Latina y el Caribe. pág. 10.

<sup>17</sup> NACIONES UNIDAS. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social. Anexo I, Capítulo III n.46. Copenhague, Dinamarca, marzo de 1995.

<sup>18</sup> En este sentido se contemplan los derechos humanos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

<sup>19</sup> NACIONES UNIDAS. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social. Anexo I, n.n. 25-26. Copenhague, Dinamarca, marzo de 1995.

<sup>20</sup> ¿Cómo hablar de igualdad en la vida productiva, si frente a la maternidad, la mujer debe asumir una tarea que le exige un tiempo que debe ser restado al ámbito laboral?

<sup>21</sup> Frente a la igualdad que consulta la equidad, se encuentra el igualitarismo, que adjudica lo mismo a todos y en igual medida.

<sup>22</sup> NACIONES UNIDAS. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social. Anexo I, Copenhague, Dinamarca, marzo de 1995.

Este objetivo se desarrolla con las siguientes estrategias:

#### **Cerrar las brechas sociales**

Parte fundamental de esta estrategia es fortalecer las instituciones que promuevan la integración social, reconociendo el papel central de la familia y proporcionándole un entorno que le asegure protección y apoyo.

Es preciso propiciar la investigación objetiva, permanente e interdisciplinaria en el área de familia<sup>23</sup>, cuyos resultados permitan formular, evaluar y modificar las políticas y el impacto que su aplicación tiene en el ámbito familiar.

Una meta destacable para lograr con la estrategia es: asegurar que todos dispongan de protección económica y social adecuada durante el desempleo, las enfermedades, la maternidad, la crianza de los hijos, la viudez, la discapacidad y la vejez.

“Es deber del Estado asegurar que las personas y los grupos desfavorecidos y vulnerables estén incluidos en el desarrollo social y que la sociedad reconozca las consecuencias de la discapacidad y responda a ellas garantizando los derechos de la persona y posibilitando su acceso al mundo físico y social”<sup>24</sup>.

#### **Construir ciudades amables**

En las políticas y actividades tendrá la máxima prioridad la promoción del progreso social y el mejoramiento de la condición humana para lo cual es necesario poner al ser humano en el centro del desarrollo y orientar la economía para satisfacer más eficazmente las necesidades humanas.

#### **Forjar una cultura para la convivencia**

La cultura será el medio para lograr la cohesión social y debe garantizarse que las expresiones artísticas y culturales contribuyan a afianzar los valores familiares.

### **UNA SOCIEDAD DE CIUDADANOS LIBRES Y RESPONSABLES**

Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocen expresamente que “no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”<sup>25</sup>.

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se consideran derechos humanos de segunda generación y dentro de ellos están los relacionados con la familia<sup>26</sup>.

Es necesario promover la colaboración en pie de igualdad entre el hombre y la mujer en la vida familiar y comunitaria y en la sociedad.

#### **Lograr un país en paz**

Esta estrategia es la principal para el logro de una sociedad de ciudadanos libres y responsables.

Sólo puede haber paz en las naciones cuando hay paz en la familia.

Para conseguir un país en paz, es imprescindible lograr las siguientes metas:

- Promover el apoyo social, y establecer para ello, entre otras cosas, guarderías de buena calidad y condiciones de trabajo que permitan al padre y a la madre armonizar la familia con el trabajo, como en la posibilidad de trabajos articulados virtualmente, que fortalecen la presencia de los padres en el hogar.

- Promover la estabilidad de la familia y ayudar a las familias a apoyarse mutuamente, particularmente en la crianza y educación de los niños.

<sup>23</sup> Para este propósito puede resultar pertinente la colaboración de la academia, desde los centros de investigación de las universidades.

<sup>24</sup> NACIONES UNIDAS. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: Declaración de Copenhague.

<sup>25</sup> Cepal. La población y el desarrollo desde un enfoque de derechos humanos. Chile, noviembre del 2005.

<sup>26</sup> Cfr. ONU, Declaración Universal de los Derechos del Hombre, artículo 16 y Colombia, Constitución Política, artículo 42.

- Proteger los derechos de los niños en circunstancias particularmente difíciles, incluidos los niños en zonas de conflicto armado, los que carecen de un apoyo suficiente de la familia, los niños afectados por las guerras o los desastres naturales y causados por el hombre, los refugiados, los trabajadores y los que son objeto de explotación o de abusos económicos y sexuales; velar por que tengan acceso a alimentos, vivienda, educación y atención sanitaria, que estén protegidos de los abusos y la violencia, y que reciban la asistencia social y psicológica necesaria para una reintegración sana en la sociedad y para la reunificación de la familia, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño; y reemplazar el trabajo de los niños por educación<sup>27</sup>.

- Combatir la violencia doméstica y fomentar la convivencia dentro de la familia.

- Combatir y eliminar todas las formas de discriminación, explotación, malos tratos y violencia contra las mujeres y las niñas, de conformidad con los instrumentos y las declaraciones internacionales pertinentes...<sup>28</sup>.

### **UN ESTADO EFICIENTE AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS**

El Estado eficiente aprovecha los recursos para cumplir su función, mientras que el Estado eficaz es aquel capaz de transformar lo que debe transformar para lograr los objetivos propuestos; de ahí que sea necesario hablar de “UN ESTADO EFICIENTE Y EFICAZ AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS”.

El Estado eficiente y eficaz es un Estado que asume su papel en orden a asegurar los derechos de la familia y los de sus miembros, para así garantizar el cumplimiento de lo expuesto en el documento.

“Colombia es un Estado Social de Derecho”<sup>29</sup> y esto implica para el Estado la obligación de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y de asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo<sup>30</sup>.

Este orden social justo comprende la respuesta a los diversos fenómenos sociales, en especial los que presenta la institución familiar pero el Estado no puede perder de vista la función orientadora que tiene en la vida social.

La familia va a tener que afrontar los embates de la globalización que generarán tensiones en su interior y el Estado en su tarea de amparar a la familia como institución básica, debe propiciar y garantizar los mecanismos que permitan el establecimiento de una familia que constituya el ámbito idóneo en el que cada ser humano se encamine a la perfección a la cual por naturaleza está llamado: una familia que es calor de hogar sin cicatrices.

Finalmente, en el marco jurídico y a manera de **conclusión**, podemos afirmar, que por el contenido de los preceptos antes señalados y la crisis de la institución familiar mencionada, hacen imperativo e impostergable legislar a favor de una real promoción y defensa de la familia, y este es el objetivo central que inspira el presente proyecto de ley.

#### **5. MODIFICACIONES SUGERIDAS**

La ponencia acoge en su integralidad el texto del proyecto tal como fue presentado. No obstante, para tener en cuenta algunas recomendaciones y sugerencias de importantes actores sociales y políticos durante el proceso de socialización del proyecto y en cumplimiento del principio constitucional de democracia participativa, el proyecto se adicionará con lo siguiente:

5.1. Con la palabra “único” al sistema nacional que se establece por el mismo proyecto; en artículo primero del proyecto el principio de “responsabilidad”; incluir dentro de las entidades integrantes del Sistema Único Nacional al FONDO FRISCO de la Dirección Nacional de Estupeficientes; y las definiciones en materia de familia.

<sup>27</sup> NACIONES UNIDAS. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: Declaración de Copenhague. n.n. 38-39.

<sup>28</sup> Ibid., n.n. 28-29.

<sup>29</sup> COLOMBIA. Constitución Política, artículo 1º.

<sup>30</sup> COLOMBIA. Constitución Política, artículo 2º.

5.1. Proponemos que el proyecto, quede así: **Proyecto de ley número 170 de 2008 Senado**, por medio de la cual se establece el Sistema Único Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, se crea el Ministerio de Familia y se dictan otras disposiciones.

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

El Congreso de Colombia

DECRETA:

#### TÍTULO I

#### DE LOS PRINCIPIOS RECTORES Y DEFINICIONES

Artículo 1°. *Principios rectores y definiciones de esta ley.* La presente ley está basada en los principios rectores y definiciones siguientes: Dignidad, Integridad, Libertad, Justicia, Igualdad, Tolerancia, Solidaridad, Seguridad, Responsabilidad y Productividad, los cuales serán esenciales en la formulación y ejecución de las políticas públicas y actividades privadas vinculadas directa o indirectamente con los asuntos de Familia, y en especial, en relación con los derechos humanos, sistema de valores y modos de vida en la Familia.

Los Instrumentos Nacionales e Internacionales mediante los cuales se amparan derechos en materia de familia y desarrollo humano sostenible, y por ser inherentes a la persona humana, constituyen valores esenciales y obligatorios para la formulación y ejecución de políticas públicas en materia de familia.

La Familia como núcleo e institución básica y fundamental de la sociedad, se constituye por vínculos naturales, espirituales y jurídicos, que surgen de la decisión libre de un hombre y de una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. La pareja, tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá cuidarlos, sostenerlos y educarlos mientras sean menores e impedidos, en estricta sujeción a la igualdad de derechos y deberes de los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica. Además, deberán respetar y hacer respetar los derechos prevalentes de los niños.

La familia en el marco conceptual siguiente:

*Naturaleza de la familia y definición:* La familia es una unidad social, económica y política compuesta como mínimo por uno o más progenitores y sus hijos. Los miembros de una familia siempre tienen ciertos derechos y obligaciones de orden moral, económico y político que solo se dan en la experiencia de vida y orden que se produce y reproduce en una familia. La familia, como universo sociocultural complejo, ha sido el lugar primario para la socialización de los valores, visiones de mundo, asignación de roles, enseñanza de oficios, manejo de la contingencia, proyección creativa, y humanización de la persona y de la sociedad. La construcción de una sociedad saludable depende de la vitalidad, del amor y del sentido responsable de la vida que se proyecte en una familia. El centro y motor de la vida social de toda cultura humana en toda su diversidad ha sido la familia. Sea cual sea el punto de vista que se adopte, la mayoría de los investigadores está de acuerdo en el hecho de que la familia es una de las estructuras fundantes e imprescindibles para la constitución humana y cultural del hombre biológico y natural. Sin el concurso de la familia, las “lógicas” institucionales, sociales y religiosas jamás llegarían a concretarse en sus intencionalidades dirigidas al desarrollo orgánico del ser humano. La cultura se debe a la familia, como la salud de la familia se debe a la cultura; en últimas el Estado se debe a la cultura, y la familia es anterior al Estado. Por lo tanto, el Estado debe velar por la protección, cuidado y potenciamiento de la familia.

*Historia:* La familia ha sido central a todos los ordenamientos culturales existentes a lo largo de la historia de la humanidad. Todas las sociedades tienen familias. Para la ciencia de la antropología, la familia es la realidad política, cultural y económica más importante y determinante en la constitución de humanidad del homo *sapiens*. Todas las concepciones filosóficas, éticas, religiosas, culturales, políticas y míticas le han otorgado un espacio central a la familia como promotora de la vida humana, constructora de la sociedad y transmisora de los valores axiales de identidad y pertenencia a la cultura, al territorio, al grupo o a la

nación; su importancia ha sido vital para el pleno desarrollo de la persona humana y del adecuado funcionamiento del orden político, económico y social en todas las culturas y civilizaciones.

*Funciones y dinámicas:* La función más importante de la familia es la procreación y la educación de los hijos. La función de la procreación y la endoculturación de los hijos hacen que la familia sea la estructura cultural más importante de cualquier sociedad. La procreación ha sido en todas las sociedades humanas una labor ejercida por una pareja constituida por un hombre y una mujer; condición generalmente sancionada por una ceremonia llamada matrimonio. El matrimonio es un dato antropológico de carácter universal que se encuentra en todas las sociedades humanas. La universalidad del matrimonio no significa que toda la gente de todas las sociedades esté casada. Significa únicamente que la mayoría de las personas (normalmente casi todas) de todas las sociedades se casa al menos una vez en su vida. Y frecuentemente se vuelven a casar si se divorcian o se separan. Además cuando se dice en los manuales de antropología que el matrimonio es universal, no se quiere dar a entender que las costumbres del matrimonio y la familia sean las mismas en todas las sociedades. Algunas sociedades tienen ceremonias que marcan el inicio del matrimonio y otras no. Existen importantes variaciones referidas a la edad del casamiento, las personas que se casan, las maneras en que se casan. La monogamia, vínculo entre un solo hombre y una sola mujer ha sido la práctica cultural más extendida. A lo largo de la historia y en la realidad etnológica actual existen algunas sociedades que permiten la poliginia: un hombre casado con varias mujeres. Sin embargo como comenta el antropólogo Carol Ember, “si tomamos cualquier momento dado, resulta que casi todas los hombres de sociedades que permiten la poliginia están casados con una sola mujer; pocas sociedades, o ninguna, tienen suficientes mujeres para permitir que la mayoría de los hombres tenga al menos dos esposas. Lo contrario de la poliginia -una mujer casada con más de un hombre al mismo tiempo (poliandria)- se practica en muy pocas sociedades” (p. 232)<sup>31</sup>. Una de las únicas características universales del matrimonio es que ninguna sociedad permite casarse a padres con hijos o entre hermanos. El incesto tiene las características de una institución cultural de orden universal. La violación al tabú o ley del incesto ha sido generalmente considerada una de las más graves aberraciones o violaciones a la ley en todas las sociedades. No obstante se han presentado algunas excepciones históricas a la prohibición universal del incesto: “uno de los casos más conocidos se remonta a la época de las monarquías del Antiguo Egipto y se vincula a Cleopatra, quien gobernó en matrimonio primero con uno de sus hermanos y luego con otro; otros casos se dieron entre los Incas su imperio del Tawantinsuyo, como también en las sociedades de rango de los antiguos hombres grandes de Hawaí. En estas sociedades complejas y estatales, el incesto se justificó equivocadamente por supuestas razones de Estado que buscaban mantener el poder en una familia (dinastía); por esto tales incestos solían ser a veces nominales y era frecuente la poliginia por parte de los varones de esas parejas de incesto legalizado; curiosamente, tales incestos concluían frecuentemente en guerras dinásticas fratricidas. Ahora, ninguna sociedad en los últimos tiempos ha permitido el sexo o el matrimonio entre hermanos y hermanas, madres e hijos y padres e hijas”<sup>32</sup>. Cuando se formula el tabú del incesto, como norma universal, no se está desconociendo su existencia real y desafortunada en la vida de las familias colombianas. Su presencia es una constante en *Cien Años de Soledad*, obra de nuestro premio nobel de literatura Gabriel García Márquez.

*La familia en Colombia:* El trabajo más importante sobre la caracterización de la familia en Colombia sigue siendo el trabajo de la antropóloga Virginia Gutiérrez de Pineda, *La Familia en Colombia (1963)*, donde identificó la presencia de cuatro complejos culturales y tipologías familiares diferenciadas por regiones para Colombia: el complejo cultural Andino o Americano, Negroide o Litoral Fluvio Minero, santandereano o neohispánico y Antioqueño o de la Montaña. La caracterización exhaustiva que ella hiciera en la década de los años sesenta permitió descubrir la influencia de la geografía y la cultura en la presencia diferenciada

<sup>31</sup> Ember, Carol & Ember, M. 1997, *Antropología cultural*, Bogotá, Prentice Hall.

<sup>32</sup> Wikipedia, <http://es.wikipedia.org/wiki/Incesto>. Accedido 3 de diciembre de 2008.

tanto en mentalidades, conformación demográfica e itinerarios de vida de la familia en Colombia. La identificación de las diferencias culturales en lo referido a la familia es un elemento determinante para el diseño de políticas públicas contextualizadas desde un horizonte cultural, geográfico y regional. Nuestras familias se han configurado por influencias de la estructura familiar indígena, negra, como de la estructura familiar hispánica. Desde luego que los procesos de urbanización del país y globalización mundial han incidido fuertemente en la dinámica de vida de las familias colombianas en los últimos años. De todas formas, los actuales patrones culturales de muchas de nuestras familias tienen en su base valores hispánicos, europeos, negros e indígenas (Gutiérrez de Pineda, Virginia, 1963 citando en Cárdenas, Felipe, 2008).

El Estado Social de Derecho, a través de sus poderes públicos y en cumplimiento a su finalidad esencial, protegerá y garantizará el ejercicio de los derechos inviolables de la vida, la dignidad, la honra, la intimidad, la armonía y la unidad de la familia nuclear y extendida; y sancionará ejemplarizadamente todas las formas de violencia en la familia o que se ejerzan contra ella. Así mismo, en relación con la prestación descentralizada, democrática y participativa de los servicios asistenciales y de emprendimiento para lograr a corto, mediano y largo plazo el desarrollo integral, espiritual y material de la familia.

El desarrollo social, económico, político, ecológico, espiritual y cultural de la Nación Colombiana, estará orientado por los principios de bien común e interés general; y los poderes públicos y el sector privado tendrán entre sus funciones la formación, el desarrollo y el bienestar integral de la Familia. Con esta misma orientación, principios y valores fundamentales operará el Sistema Nacional de Protección, emprendimiento y formación Integral de la Familia, el cual estará bajo la coordinación general del Ministerio de la Familia.

Todas las instituciones, públicas y privadas, constructoras de bien común y relacionadas directa o indirectamente con la Familia, deberán sujetarse y orientarse en estrictos criterios éticos, morales, científicos y especializados en relación con la protección, emprendimiento y formación de la Familia nuclear y extendida; y además, en relación con el hogar, la niñez, la juventud, la mujer cabeza de familia, los ancianos, los minusválidos físicos y psíquicos.

## TÍTULO II

### DEL SISTEMA UNICO NACIONAL DE PROTECCION, EMPREDIMIENTO Y FORMACION INTEGRAL DE LA FAMILIA (SUNPEBIF).

Artículo 2°. *Establézcase el Sistema Unico Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia.* El Sistema Unico Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, que se establece por la presente ley, es el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación e información articulados entre sí, que posibilitan el desarrollo de una cultura del respeto, protección y acceso de la familia a los bienes y servicios en un Estado Social de Derecho, según los principios de descentralización, participación y autonomía.

El Sistema Único Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, estará conformado por el Ministerio de la Familia, los Consejos Nacional y Territoriales de Familia, y las Oficinas Técnicas Distritales y Municipales de Familia, y en general, por las entidades públicas y privadas que desarrollen, financien, fomenten o ejecuten actividades de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia. Así mismo, estará coordinado por el Ministerio de la Familia, quien fijará las políticas generales, dictará normas técnicas y administrativas a las que deberán sujetarse las entidades de dicho sistema.

El Sistema Unico Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, estará integrado por las entidades públicas y privadas que más adelante se determinan; y su finalidad será, coordinar el cumplimiento de las políticas u orientaciones en materia de familia, que trace el Ministerio de la Familia.

Así mismo, lo hará respecto a las actividades de investigación científica y académicas sobre las causas, circunstancias y fenómenos que afectan y alteran el desarrollo funcional, armónico y equilibrado de las familias; y

también, apoyará la consecución recursos económicos y logísticos para la planeación, administración y ejecución del sistema de Protección, emprendimiento y formación integral de la familia.

Artículo 3°. *Objetivos Específicos del Sistema Unico Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia.* Los objetivos específicos del sistema de protección, emprendimiento y formación integral de la familia, serán los siguientes:

1. Asesorar al Ministerio de Familia en los asuntos relacionados con la Protección, emprendimiento y formación integral de la familia. Así mismo, en relación con los derechos humanos, sistema de valores y modos de vida de la Familia.

2. Armonizar el funcionamiento intersectorial de las diferentes dependencias públicas y privadas que cumplan funciones directa e indirectamente relacionadas con la Protección, emprendimiento y formación integral de la familia.

3. Apoyar las políticas públicas relacionadas con la Protección, emprendimiento y formación integral de la familia; y en relación, con la resocialización y sanciones ejemplarizantes.

4. Los demás objetivos contenidos en la presente ley.

Artículo 4°. *Creación del consejo nacional, los Territoriales Departamentales y las secretarías técnicas locales en los asuntos de familia.* Créase el Consejo Nacional, los Consejos territoriales departamentales y las secretarías técnicas locales en cada municipio o distrito del respectivo departamento, para la protección, emprendimiento y formación integral de la familia, como órgano asesor del Ministerio de Familia, y este reglamentará su funcionamiento inmediato.

El consejo Nacional, los consejos territoriales departamentales y las secretarías técnicas locales en los asuntos de familia, además, serán instancias de interacción del sistema nacional de Protección, emprendimiento y formación integral de la familia; y de concertación, entre el Estado y la sociedad civil encargadas de liderar y asesorar a los gobiernos departamentales, distritales y municipales y de los territorios indígenas en la formulación y ejecución de las políticas y la planificación de los procesos de Protección, emprendimiento y formación integral de la familia.

Artículo 5°. *De Consejo Nacional.* El Consejo Nacional, para la Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, creado por la presente ley, estará integrado por las personas siguientes:

- \* El Ministro de Familia, quien lo presidirá.
- \* El Ministro del Interior y de Justicia.
- \* El Ministro de Educación Nacional.
- \* El Ministro de Protección Social.
- \* El Ministro de Cultura.
- \* El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- \* El Director Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- \* El Director Nacional del Departamento de Policía Nacional.
- \* El Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.
- \* El Defensor del Pueblo.
- \* El Procurador General de la Nación.
- \* El Fiscal General de la Nación.

El Director Nacional del FONDO "FRISCO" de la Dirección Nacional de Estupefacientes.

\* Cinco Representantes con sus respectivos suplentes de las Organizaciones Sociales, religiosas, gremiales, comunitarias e indígenas del orden Nacional, reconocidas oficialmente y representativas de las familias y de la sociedad civil, seleccionados por el Ministerio de la Familia.

El Consejo Nacional deberá reunirse por lo menos una vez cada seis meses y a las reuniones podrán asistir a las reuniones como voz pero sin voto los funcionarios públicos y demás personas que el Consejo considere conveniente para la mejor ilustración de los diferentes temas en los cuales deba asesorar y formular recomendaciones.

El Consejo Nacional tendrá a su cargo las funciones siguientes:

1. Recomendar la adopción de medidas que permitan realizar los planes, programas y proyectos, de acuerdo a las políticas públicas del Ministerio de familia y con la finalidad de lograr mayores coberturas y focalizaciones.

2. Recomendar al Gobierno Nacional las políticas públicas y los mecanismos de coordinación intersectorial de las actividades de todas las entidades y organismo públicos y privados, cuyas funciones afecten o puedan afectar la institución de la familia

3. Formular recomendaciones para la asistencia social integral de la familia.

4. Organizar grupos de apoyo técnico intersectorial con participación de los funcionarios de las entidades públicas para realizar tareas de liderazgo en materia de prevención en asuntos de familia.

5. Las demás que emanen de la presente ley.

Artículo 6°. *De los Consejos Territoriales Departamentales, para la Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia.* Los Consejos territoriales Departamentales para la Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, creado por la presente ley, estará integrado por el Gobernador del Departamento quien lo presidirá; por los Alcaldes Distritales o Municipales del respectivo Departamento, por el Director Regional el Instituto Colombino de Bienestar Familiar, por el Director Departamental de Policía Nacional, por el Defensor del Pueblo Territorial del respectivo Departamento, por el Procurador territorial del respectivo Departamento, y por tres representantes con sus respectivos suplentes de las Organizaciones Sociales, religiosas, gremiales, comunitarias e indígenas, de cobertura territorial departamental, seleccionadas por el Ministerio de familia.

Los Consejos Territoriales Departamentales deberán reunirse por lo menos cada tres meses y tendrán las funciones siguientes:

1. Presentar planes con sus respectivos programas y proyectos en armonía con lo establecido por el Consejo Regional sobre los asuntos de familia en el respectivo Departamento.

2. Sugerir al Ministerio de Familia las políticas públicas y los mecanismos de coordinación intersectorial de las actividades de todas las entidades y organismos públicos y privados, cuyas funciones contribuyan a la protección, el emprendimiento y la formación integral de la familia.

3. Recomendar las fórmulas que consideren convenientes para satisfacer las necesidades y demandas en los asuntos de asistencia familiar.

4. formular recomendaciones para la coordinación de las acciones de los sectores de la producción y demás entidades públicas y privadas que integran el sistema de Protección, emprendimiento y formación integral de la familia.

5. Organizar grupos de apoyo técnico y logístico intersectorial con la participación de funcionarios de las entidades que correspondan, para realizar tareas de liderazgo, coordinación y seguimiento.

Parágrafo. El Secretario Departamental de bienestar social ejercerá la coordinación del consejo Territorial departamental bajo la Dirección del Gobernador, y compilará previa evaluación técnica y económica d los diferentes informes provenientes de la secretaría técnica local de los municipios y distritos de los respectivos departamentos, y velar por su ejecución.

Artículo 7°. *De las Secretarías Técnicas locales, para la Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia.* Habrá una Secretaría Técnica local en cada municipio o distrito del respectivo departamento, para la Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, y será ejercida por el Secretario Municipal o Distrital del bienestar familiar en los respectivos municipios o distritos del departamento.

La Secretaría Técnica tendrá las funciones siguientes:

1. Convocar a reuniones ordinarias y extraordinarias el consejo territorial departamental para la Protección, emprendimiento y formación integral de la familia, conforme a las instrucciones que imparta el Alcalde y se establezcan en el respectivo reglamento.

2. Presentar al consejo territorial departamental para la Protección, emprendimiento y formación integral de la familia, los informes, estudios y tareas que se requieran en defensa y el bienestar de las familias en el respectivo Municipio o Distrito.

3. Organizar y dirigir las labores de protección para la niñez desamparada en el respectivo municipio o distrito.

4. Organizar y dirigir las labores de rehabilitación de la familia y madres cabeza de hogar.

5. Organizar y dirigir las labores de protección y rehabilitación de los inválidos, ancianos, indigentes, mendigos, y víctimas de calamidades naturales y sociales.

6. Coordinar las actividades de las entidades asistencias de carácter privado que tengan contrato con el respetivo municipio o distrito.

7. Prestar los servicios de suplemento nutricional de las escuelas, jardines infantiles, restaurantes escolares, salacunas, gotas de leche, administrar los servicios de vestuario, peluquería y otros similares de carácter gratuitos que se establezcan en razón de los escolares y de la persona protegidas por la asistencia pública.

8. Realizar estudios y campañas de salud mental para desarrollar planes de protección y de rehabilitación.

9. Organizar los campos de asistencia social y destinarlos a las dependencias que los requieran.

10. Coordinar la capacitación y formación en valores en las escuelas de padres de los diferentes establecimientos educativos del respectivo municipio o distrito.

11. Realizar todas las investigaciones necesarias para plantear a nivel técnico, los servicios de asistencia y protección social integral en el área de su jurisdicción.

12. Las demás que se le señale en la presente ley.

### TITULO III

#### DEL MINISTERIO DE LA FAMILIA

Artículo 8°. *Creación del Ministerio de la Familia.* Créase el Ministerio de la Familia como organismo rector del Sistema de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, encargado de formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política del Estado en esta materia, en concordancia con los planes y programas de desarrollo, según los principios de participación contemplados en esta ley.

El Ministerio de la Familia tendrá a su cargo, además de las funciones previstas en la presente ley, el ejercicio de las atribuciones generales que corresponde ejercer a los Ministerios, de conformidad con la Ley 790 de 2002 y lo vigente del Decreto 1050 de 1968.

El Ministerio de la Familia seguirá en orden de precedencia al Ministerio del Interior y de Justicia.

El Ministerio de la Familia será miembro, con derecho a voz y voto, del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.

El Ministerio de la familia tendrá una estructura administrativa y las funciones que más adelante se determinan, con la finalidad de coordinar el sistema Nacional de Protección, emprendimiento y formación integral de la familia. Además, ejecutará y evaluará las políticas de prevención, desarrollo, protección, emprendimiento y formación integral de la familia; y tendrá bajo su responsabilidad el control de la prestación de servicios descentralizados, democráticos y participativos de todas las entidades integrantes del sistema.

Deberá formular las políticas públicas de protección, emprendimiento y formación integral de la familia, en estricta sujeción a lo establecidos en los artículos 5° y del 42 al 47 de la Constitución Política, y conforme a los principios y valores fundamentales previstos en la presente ley. También, deberá elaborar y presentar al Congreso de la República el proyecto de ley por medio de la cual se desarrolle el inciso 7° del artículo 42 de la Constitución Política sobre la progeneritura responsable, en un plazo máximo de tres meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo. Para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley, facultese al Presidente de la República, para que en un plazo máximo de seis meses, expida conjuntamente con el Ministro de Familia, las

reglamentaciones que contengan los ajustes que se hagan necesarios para el buen funcionamiento del Sistema Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la familia.

Artículo 9°. *Funciones del Ministerio de Familia.* Corresponde al Ministerio de Familia:

1. Formular las políticas públicas para la protección, emprendimiento y formación integral de la familia.
2. Establecer las normas técnicas y los procedimientos para la regulación de los servicios asistenciales, de protección de emprendimiento y formación en materia de familia.
3. Dirigir, coordinar, controlar y evaluar los procesos organizacionales de planeación y ejecución de políticas en materia de protección, emprendimiento y formación de la familia; y en relación, con las organizaciones integradas a l sistema nacional de protección, emprendimiento y formación de la familia.
4. Preparar y presentar con la asesoría del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, y del Consejo Nacional de Protección, emprendimiento y formación de la familia, los proyectos, programas y estrategias que deban incorporarse al plan nacional de desarrollo e inversiones sociales, en armonía con los planes sectoriales. Así mismo los planes, programas y estrategias sobre asentamientos humanos subnormales en áreas urbanas y rurales; sobre currículos y pénsun educativos para la formación de docentes y disentes de instituciones públicas y privadas, formales y de educación para el trabajo del desarrollo humano; sobre formación moral, ética y emprendimiento productivo y asistencial; y sobre el control al crecimiento demográfico del país y Latinoamérica.
5. Ejecutar en coordinación con el Ministerio de comunicaciones, un sistema adecuado de información y capacitación nacional en materia de protección, emprendimiento y formación integral de la familia, con principios y valores universales, morales y éticos, para la convivencia social y el desarrollo emocional, espiritual y físico de la familia.
6. Implementar acciones en coordinación con las organizaciones públicas y privadas, mediante convenios de prestación de servicios para la promoción, prevención, protección, emprendimiento y formación integral de la familia.
7. Realizar investigaciones sobre las causas y consecuencias de la disfuncionalidad familiar, y en especial, de los grupos familiares más vulnerables: niñez, mujer, juventud, ancianos, minusválidos y etnias, entre otros.
8. Definir y establecer los instrumentos administrativos y técnicos para hacer efectiva la protección emprendimiento y formación integral de la familia.
9. Fomentar y apoyar las Organizaciones Sociales, religiosas, gremiales, comunitarias e indígenas, que trabajen en defensa en los derechos humanos y para la protección, emprendimiento y formación integral de la familia.
10. Ejecutar programas en materia de prevención de invalidez y rehabilitación de minusválidos con sujeción a las políticas públicas del plan de salud.
11. contratar la elaboración de estudios e investigaciones sobre protección emprendimiento y formación integral de la familia, con participación sectorial en los niveles nacional y territorial del Estado.
12. Implementar mecanismos de asistencia jurídica y social para menores de edad, adolescentes, mujeres, ancianos, y disminuidos físicos, fisiológicos y psíquicos de escasos recursos económicos.
13. Formular denuncias penales y disciplinarias ante la autoridad competente en defensa y protección de la familia, niños y jóvenes.
14. Establecer las normas y procedimiento para una efectiva orientación nutricional y de seguridad alimentaria para la familia de escasos recursos en áreas urbanas y rurales.
15. Promover e implementar escuelas de padres para la protección emprendimiento y formación integral de la familia.

16. Administrar el Fondo Nacional para la protección emprendimiento y formación integral de la familia.

17. Compilar las normas y procedimientos para la protección emprendimiento y formación integral de la familia.

18. Establecer las regulaciones y políticas conjuntamente con el Instituto de Bienestar Familiar para protección emprendimiento y formación integral de la familia, los proceso de adopción nacional e internacional.

19. Otorgar, suspender o cancelar licencias o permisos otorgados a organizaciones que presten servicios en materia de protección emprendimiento y formación integral de la familia.

20. Participar con voz y voto en el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.

21. Formular y elaborar programas y estrategias para la prevención de desastres naturales, especialmente en asentamientos subnormales de familias de escasos recursos. Así mismo en relación con la ejecución de programas de y estrategias de ayudas por inundaciones, terremotos, derrumbes, explosiones, incendios, y otros de naturaleza similar, en coordinación con los programas de auxilios a damnificados adelantados por otras organizaciones publicas o privadas.

22. Promover en coordinación con el Ministerio de Salud, las gobernaciones y alcaldías programas y estrategias para la creación y funcionamiento de centros y servicios de rehabilitación somática, psicológica, emocional, espiritual y ocupacional para las familias de escasos recursos con estas enfermedades.

23. El Misterio de Familia en cuanto sean compatibles con las competencias asignadas con la presente ley, ejercerá las funciones en materia de protección emprendimiento y formación integral de la familia; y coordinará, con las organizaciones integrantes del sistema la ejecución de planes, programas y estrategias en materia de protección, emprendimiento y formación integral de la familia.

24. Además de las funciones que le asigne la presente ley o el reglamento, el Ministerio de la Familia ejercerá en lo relacionado con la Protección, emprendimiento y formación integral de la familia, las funciones que no estén expresamente atribuidas por ley a otras autoridades.

Artículo 10. De la estructura orgánica del Ministerio de la Familia. El Ministerio de la Familia tendrá la siguiente estructura administrativa básica:

Despacho del Ministro.

Despacho del Viceministro.

\* Oficina de análisis financiero y económico.

\* Oficina de Interrelaciones y cooperación internacional, nacional, regional y local.

\* Oficina de información nacional.

\* Oficina de investigación nacional.

Despacho del Secretario General.

\* Oficina Jurídica.

\* Oficina de Planeación, control y evaluación.

\* Oficina de personal.

\* Oficina Técnica de Finanzas y presupuesto.

\* Oficina Administrativa.

\* Oficina Operativa.

Direcciones Generales:

\* Dirección General para la protección de la familia en lo nacional y territorial, Subdirección de prevención, Subdirección de drogadicción, Subdirección de delincuencia infantil y asuntos policivos, Subdirección de embarazo precoz no deseado, subdirección de nutrición y seguridad alimentaria, Subdirección de la tercera edad, subdirección de disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos.

\* Dirección General para el emprendimiento de la familia en lo nacional y territorial, Subdirección de asistencia social, Subdirección de productividad y sostenibilidad, Subdirección de sustitución de actividades laborales, Subdirección de salud pública y educación.

\* Dirección General para la formación integral de la familia en lo nacional y territorial, Subdirección de formación en principios y valores universales para el cumplimiento de normas de convivencia; subdirección de reinserción social y laboral, subdirección de convivencia pacífica, democrática y participativa.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional adoptará las medidas necesarias para que pueda operar la estructura básica del Ministerio de Familia. Para tal efecto, creará los empleos que demande la administración, señalará sus funciones, fijará sus dotaciones y emolumentos y desarrollará dicha estructura con sujeción a la presente ley, respetando las políticas de modernización del Estado y racionalización del gasto público, y estableciendo para su cumplimiento mecanismos de control que aseguren su máxima productividad.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional al establecer y reglamentar la estructura orgánica del Ministerio de Familia, fortalecerá la Secretaría Técnica local en los respectivos municipios y distritos de los departamentos del país.

Parágrafo 3°. La estructura administrativa del Ministerio de Familia no podrá exceder o incrementar el valor actual de la nómina de funcionarios, directamente o a través de contratos o asesorías del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Solamente podrá el Gobierno Nacional aumentar anualmente porcentajes correspondientes teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor decretado por el DANE.

#### TÍTULO IV

##### DEL PATRIMONIO DE RENTAS DEL MINISTERIO DE FAMILIA

Artículo 11. El patrimonio y rentas del Ministerio de Familia estará conformado por:

1. Las sumas que se apropien en el Presupuesto Nacional.
2. Los bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.
3. Los bienes, derechos y obligaciones que pertenecían al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y los saldos del presupuesto de inversión del Instituto, existentes a la fecha de entrar a regir la presente ley.
4. Las sumas y los bienes muebles e inmuebles que le sean donados o cedidos por entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales.
5. El porcentaje de los recursos que asigne la ley con destino al Ministerio de Familia y provenientes del Fondo Nacional de Regalías.
6. Los recursos provenientes de derechos, tasas, tarifas, multas, participación de los contratos administrativos que se establezcan en el área de su jurisdicción según porcentajes señalados por las correspondientes asambleas y concejos.

Artículo 12. *Carácter social del gasto público familiar.* Los recursos que por medio de esta ley se destinen a la Protección, emprendimiento y formación integral de la familia, se considerarán gasto público social.

Artículo 13. *Del control fiscal de las secretarías técnicas locales para la protección, emprendimiento y formación integral de la familia.* Las auditorías estarán a cargo de las contralorías respectivas, para lo cual se les autoriza a los Contralores, conforme a la Ley 42 de 1943, realicen los ajustes estructurales respectivos.

#### TÍTULO V

##### DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 14. Formación obligatoria en progenitura responsable. Se adiciona un numeral al artículo 23 de la Ley 115 de 1994, así:

4°. Educación en progenitura responsable.

Artículo 15. *De la supresión y fusión de entidades y organismos vinculados con la protección, defensa y bienestar de la familia.* Autorízase

al Gobierno Nacional para suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales que cumplan funciones en relación con la Familia afines a las del Ministerio de la Familia, así como para reasignar las funciones de dichas entidades u organismos en este ministerio. Para estos efectos, y para las adscripciones de las Entidades a que se refiere el siguiente artículo, el Gobierno Nacional efectuará los traslados presupuestales y adoptará las medidas fiscales necesarias para que el Ministerio de la Familia pueda asumir a cabalidad las funciones que se le asignen.

Artículo 16. *De la adscripción de entidades al Ministerio de Familia.* Como entidad descentralizada adscrita al Ministerio de Familia funcionará a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el cual, sin modificar su naturaleza jurídica, se trasladará del Ministerio de la Protección Social.

El Organismo que en virtud de lo dispuesto en esta ley se traslade a la estructura orgánica del Ministerio de Familia pasará al mismo con el patrimonio, saldos presupuestales, así como con el personal de la actual planta de personal que a juicio del Gobierno Nacional fuere indispensable para el desarrollo de sus funciones.

Para los efectos de la tutela correspondiente, el Ministro de Familia o su delegado, ejercerá la presidencia de la junta directiva de dichas entidades.

Parágrafo. Mientras se cumple con los trámites tendientes a perfeccionar el traslado de la entidad a que se refiere el presente artículo, la dirección y administración de la misma estará a cargo de las personas que designe el Ministro de Familia.

Artículo 17. *De la planta de personal del Ministerio de Familia.* Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio de Familia tendrá una planta de personal global, que será distribuida mediante resolución, atendiendo a la estructura orgánica, las necesidades del servicio y la naturaleza de los cargos.

Los empleados del Ministerio de Familia serán empleados públicos, de régimen especial, adscritos a la carrera administrativa, excepto aquellos que sean de libre nombramiento y remoción determinados en la estructura del Ministerio, así como los cargos actuales de la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ocupados por trabajadores oficiales, sin perjuicio de los derechos adquiridos.

Así mismo formarán parte del Ministerio de Familia el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 18. *De las entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio de Familia.* El ministerio tendrá a nivel nacional, territorial, departamental y local los organismos adscritos y vinculados siguientes:

1. La Caja de Compensación familiar, los ancianatos e institutos.
2. El sistema de Bienestar Familiar.
3. Los defensores de familia.
4. La policía de menores.
5. La Procuraduría delegada para la defensa del menor y de la familia.
6. La Personería delegada la defensa del menor y de la familia.
7. Las Comisarías de Familia.
8. El Comité Nacional para la Protección del Minusválido.
9. Las secretarías de Bienestar social en el orden territorial, departamental y municipal o distrital.
10. La consejería de la Presidencia de la República para la juventud, la mujer y la familia.
11. Las demás que conforme a la presente ley se adscriban o vinculen por el Ministerio de Familia.

Parágrafo 1°. El Ministerio de la Familia contará además con el apoyo científico y técnico de las Universidades públicas y privadas.

Artículo 19. *Orden de precedencia.* El Ministerio de la Familia que se crea por la presente ley, seguirá en orden de precedencia al Ministerio del Interior y de Justicia.

Artículo 20. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Atentamente,

*Ricardo Arias Mora,*  
Senador de la República.

**6. PROPOSICION**

En armonía con lo antes escrito, proponemos dar primer debate al **Proyecto de ley número 170 de 2008 Senado**, por medio de la cual se establece el Sistema Unico Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia; se crea el Ministerio de Familia y se dictan otras disposiciones, con base en el texto propuesto para primer debate que se adjunta.

Con toda atención,  
Senadores Ponentes,

*Ricardo Arias Mora, Alfonso Núñez Lapeira,*  
*Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Rodrigo Lara Restrepo.*

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

Bogotá, D. C., a los cuatro (4) días del mes de diciembre año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso** de la República, del informe de ponencia para primer debate, en ... folios, al **Proyecto de ley número 170 de 2008 Senado**, por medio de la cual se establece el Sistema Unico Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia; se crea el Ministerio de Familia y se dictan otras disposiciones. Autoría del proyecto de ley del honorable Senador Ricardo Arias Mora.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**NOTA SECRETARIAL**

El Presente informe de ponencia para primer debate, que se ordena publicar, con proposición de (positiva) *aprobación*, solamente está re-

frendado por el honorable Senador Ricardo Arias Mora, en su calidad de ponente. Los honorables Senadores ..., no refrendaron el presente informe de ponencia.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 905 - Viernes 5 de diciembre de 2008	Págs.
SENADO DE LA REPUBLICA	
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 15 de 2008 Senado, mediante el cual se crean Unidades de Cuidados Paliativos para el manejo integral de Pacientes Terminales y se prohíben para ellos los tratamientos extraordinarios o desproporcionados que no dan calidad de vida. ....	1
Informe de ponencia para primer debate y Texto propuesto a consideración de la honorable Comisión Séptima al Proyecto de ley número 026 de 2008 Senado, por medio de la cual se regula la conversión de los clubes de fútbol profesional a sociedades anónimas abiertas, acumulado con el Proyecto de ley número 013 de 2008 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 29, 30 y 31 de la Ley 181 de 1995 y se dictan otras disposiciones. ....	5
Informe de ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 83 de 2008 Senado, por la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las Universidades Estatales del Nivel Nacional. ....	11
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 137 de 2008 Senado, por la cual se establece con anticipación la radicación de documentos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión de vejez y sueldo de retiro. ....	17
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 170 de 2008 Senado, por medio de la cual se establece el Sistema Nacional de Protección, emprendimiento, formación integral de la familia; se crea el Ministerio de Familia y se dictan otras disposiciones. ....	18