



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 212

Bogotá, D. C., miércoles, 17 de abril de 2013

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 160 DE 2012 CÁMARA

*por la cual se regula y se formaliza la prestación del servicio en los programas hogares comunitarios Fami y sustitutas de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, 10 de abril de 2013

Doctor

HERNANDO JOSÉ PADUÍ ÁLVAREZ

Presidente

Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 160 de 2012 Cámara, por la cual se regula y se formaliza la prestación del servicio en los programas hogares comunitarios Fami y sustitutas de bienestar familiar y se dictan otras disposiciones.

En atención a la designación que nos fuera hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Permanente de Cámara y dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 160 de 2012 Cámara, por la cual se regula y se formaliza la prestación del servicio en los programas hogares comunitarios Fami y sustitutas de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones, en los siguientes términos:

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A continuación se presentan los argumentos expuestos en la radicación, en la ponencia y en el texto aprobado en primer debate del proyecto de la referencia y que justifican el pago del salario mínimo mensual vigente de los programas hogares

comunitarios Fami y sustitutas de Bienestar Familiar:

El programa Hogares de Bienestar, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar funciona desde hace 25 años aproximadamente, es administrado por las Asociaciones de Padres usuarios y Madres y/o Padres comunitarios en cada uno de los barrios, localidades, ciudades, departamentos en el país; desde el Amazonas hasta el Archipiélago de San Andrés, con cubrimiento de 1.000.000 (un millón de niños), entre las edades de 2 años hasta 5 años, ejecutado por cerca de 77 mil madres y/o padres comunitarios. Mediante contrato de Aporte el ICBF, gira mensualmente para el funcionamiento básico de la atención a la primera infancia. El reconocimiento a la labor social que realizan estos agentes educativos, se configuró desde sus inicios, como una “Beca” que otorga el Gobierno Nacional por cada uno de los niños atendidos. En el transcurso del tiempo y por las exigencias de cualificación efectuadas por el ICBF, estos educadores inician su evolución académica de bachilleres pasan a Técnicos en primera infancia, Licenciados en Preescolar y llegan a especializaciones específicas para la atención de los niños.

Por lo anterior, es importante que conozcamos como se ha venido desarrollando el programa de Hogares de Bienestar a través del tiempo, para lo cual tomamos de referencia apartes del texto del documento del Lineamiento Técnico Administrativo, Modalidad Hogares Comunitarios de Bienestar en todas sus formas (Famis, Familiares, Grupales, Múltiples, Múltiples Empresariales y Jardines Sociales), para la atención de niños y niñas hasta los cinco 5 años de edad. Aprobados mediante Resolución número 776 de 7 de marzo de 2011 ICBF, el cual en uno de sus apartes expresa lo siguiente:

*“En las últimas décadas la atención a la Primera Infancia ha sido tema prioritario de la política*

social del país, en ese sentido el ICBF ha liderado y coordinado la política a favor de la infancia y la familia, la cual busca garantizar los derechos de los niños y niñas, asegurando su protección cuando se encuentran en situación de vulnerabilidad.

La Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, que en su artículo 11, parágrafo único, establece que le corresponde al ICBF la definición de los lineamientos técnicos que las entidades deben cumplir para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, y para asegurar su restablecimiento.

Así mismo en su artículo 29 señala que la primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. Desde esta perspectiva, la dinámica social del país exige que la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar responda a las necesidades actuales de esta población.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a lo largo de la historia, ha orientado la atención a la primera infancia desde una propuesta pedagógica que pone de presente la vida cotidiana de los niños y niñas, el papel protagónico de la familia y de la comunidad en su formación.

Es así, que a partir de 1972 se crean en todo el país 100 Centros Comunitarios para la Infancia CCI, para atender a los niños y niñas menores de 7 años con servicios educativos, preventivos y promocionales, con participación de la comunidad. El ICBF administra la Ley 27 del 20 de diciembre de 1974 creando los Centros de Atención al Preescolar CAIP, hoy Hogares Infantiles. Ese mismo año, con apoyo de la Unicef, organiza el proyecto Unidad de Estudio y Análisis de Nuevas Modalidades de Atención al Niño, para sistematizar las experiencias existentes en el país, de cuidado y educación a niños pequeños con participación de la comunidad. Como resultado del estudio, se implementó la modalidad Casas Vecinales con participación de los padres de familia.

En 1979, mediante la Resolución 1822, se estableció que padres y vecinos debían asumir la administración de los Hogares Infantiles y se les reconoció su papel educativo, las experiencias exitosas mostraron que la presencia de los padres, cambió la dinámica relacional, enriquecieron al Hogar con sus costumbres, valores y formas de cuidar a los niños y niñas. En 1981, con el apoyo de Unicef se ampliaron experiencias de atención a la primera infancia con participación de la familia y la comunidad en Santander (Bucaramanga) y Cauca (Guapi, Naranjo y Coteje).

El impacto de estas experiencias, permitió un cambio de políticas y concepción en la atención,

lo cual impulsó en todo el país la creación y consolidación de modalidades no convencionales de atención, en las que el objetivo fue mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas a través de la participación activa y constante de la familia y la comunidad, con el apoyo técnico y financiero del ICBF. Las modalidades y jornadas de atención se adecuaron a las necesidades del niño, a las diversas condiciones del clima, a los hábitos de crianza y alimentarios, y a la disponibilidad de alimentos de cada región.

En 1985 y dado que el ICBF con sus programas solo alcanzaba a cubrir cerca del 7% de la población infantil en alto riesgo de abandono o desnutrición (2.009.928 niños), se planteó el desarrollo de otras estrategias que permitieron ampliar coberturas, reforzando la participación de las familias y la comunidad en la atención de la primera infancia, denominadas modalidades no convencionales.

A finales de 1986, después de un proceso de investigación y evaluación, de experiencias innovadoras que buscaban la democratización de los programas para la infancia, el aumento de las coberturas, y la participación de las familias y la comunidad, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) aprueba el Proyecto Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB), como una estrategia de desarrollo humano y una nueva concepción de atención, para cubrir la población infantil más pobre de zonas urbanas y núcleos rurales.

Para asegurar la rápida ampliación de cobertura del programa, se sanciona la Ley 89 de 1988, mediante la cual se incrementa en un 1% el presupuesto de ingresos del ICBF provenientes de las nóminas mensuales públicas, oficiales y privadas, con destinación exclusiva para los Hogares Comunitarios de Bienestar. El ICBF asume entonces la meta de crear 100.000 Hogares de Bienestar para la atención de 1.500.000 niños de mayor vulnerabilidad entre 2 y 6 años.

En relación con la **población menor de 2 años, desde 1987** el ICBF señala la importancia de tener en cuenta que el vínculo afectivo se establece en los primeros años, de ahí la importancia que el niño esté con la madre o con su grupo familiar el mayor tiempo posible para reforzarlo a través de diferentes acciones educativas, de estimulación adecuada y nutricionales, que eviten la privación psicoafectiva, crítica en esta edad, pues compromete todo el desarrollo posterior.

Atendiendo esta situación y respondiendo a los compromisos de Colombia en la reunión Cumbre de las Naciones Unidas, en favor de la Infancia realizada el 29 de septiembre de 1990 en la ciudad de New York, en donde se asume como prioridad mejorar los servicios de atención pre y posnatal, focalizando los servicios a mujeres gestantes y adolescentes, intensificando la promoción y ampliando la cobertura de atención a través de la coordinación y complementación con los organismos de salud y de las entidades cuya función gira alrededor del bienestar infantil, de la familia y de

la comunidad, en 1991 por Acuerdo 0005 y Resolución 0680 se crean los Hogares Comunitarios de Bienestar Modalidad Familia Mujer e Infancia (Fami), alternativa que apoya a familias con mujeres gestantes, madres lactantes y con niños menores de dos años que se encuentran en alta vulnerabilidad, en la cualificación de las relaciones intrafamiliares y el fortalecimiento de vínculos afectivos, donde la intervención tiene un efecto de vital importancia para la supervivencia, la salud y las posibilidades de desarrollo de los niños en coordinación con los organismos de salud.

Posteriormente, en agosto de 1996 el Acuerdo 038 estableció los Lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento de los Hogares múltiples empresariales.

Durante la vigencia de 1991-1994, se impulsa como política de todas las modalidades de atención del ICBF el desarrollo familiar y social, con el propósito que, cada individuo, grupo social y dentro de estos, la familia, jugaran un papel fundamental en el mejoramiento de las condiciones de vida.

En consecuencia, en los programas de atención a la niñez se continúa fortaleciendo la participación y formación de padres y comunidades alrededor de las diferentes modalidades de atención y a las asociaciones de padres de familia, responsables de la administración, funcionamiento y capacitación de los agentes educativos comunitarios.

Desde el inicio del programa Hogares Comunitarios de Bienestar hasta 1995, el espacio donde se atendían los niños era en las viviendas de las Madres Comunitarias. A partir de este año, como resultado de la movilización generada por el programa alrededor de la infancia y, ante el reconocimiento de las precarias condiciones de las casas ubicadas en sectores de extrema pobreza, zonas donde estaba centralizado el servicio, surge como alternativa la propuesta realizada por las comunidades que en espacios comunitarios o cedidos por personas públicas o privadas, se reunieran dos o más Madres Comunitarias para atender los niños. Así nacen los Hogares Múltiples como una modalidad de Hogares comunitarios. Por otra parte, en ese mismo año, se concreta el Hogar Empresarial, modalidad que funciona en un espacio garantizado por la empresa para atender los hijos de sus trabajadores.

El ICBF mediante la expedición del Acuerdo 021 del 23 de abril de 1996, da soporte legal a estas modalidades y emite los lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar.

La Junta Directiva del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en 1995, ante la necesidad de medir el efecto final de los Hogares Comunitarios de Bienestar, en el bienestar de los niños cubiertos por este modelo de atención, acogió la propuesta del ICBF de diseñar e implementar un sistema de evaluación de impacto de los HCB. Fue así como

durante 1996 se realizó la Primera encuesta del sistema de evaluación de impacto de los Hogares Comunitarios de Bienestar, la cual concluyó entre otros aspectos, una clara focalización de la población objetivo (91% de los niños y sus familias residen en los estratos más pobres, 1 y 2 en las zonas rurales dispersas), una presencia en los 33 departamentos y una cobertura en la casi totalidad de los municipios del país pero con deficiencias en la calidad, necesarias de superar.

Se define entonces, la necesidad de cualificación de la atención de los niños, mediante la consolidación de los Hogares Múltiples, modificando el concepto que hasta la fecha se había manejado, como el funcionamiento de varios hogares en una misma vivienda o en un sitio comunitario, sin lograr los estándares de infraestructura y calidad de los actuales HCB múltiples, ellos se denominan a partir de la vigencia 2005, Hogares Comunitarios Agrupados.

Teniendo en cuenta las notables mejoras en la calidad de la atención a través de los Hogares Múltiples, el ICBF inicia un proceso de acercamiento a las Cajas de Compensación del país, con el fin de sumar esfuerzos para continuar cualificando los servicios dirigidos a la primera infancia; como resultado, se da inicio a la construcción, dotación y creación de la propuesta de atención de los Jardines Sociales.

El Conpes 109 de 2007 adopta la Política Pública Nacional de Primera Infancia - Colombia por la Primera Infancia<sup>1</sup>, que reconoce los beneficios de la inversión pública y privada en programas para el desarrollo de la primera infancia, tanto en el ámbito internacional como nacional a nivel gubernamental y entre la sociedad civil.

El Conpes 115 de 2008: Distribuyó recursos para educación y la atención integral de la primera infancia para la vigencia 2008, correspondiente a las liquidaciones del mayor valor del Sistema General de Participaciones por crecimiento real de la economía superior al 4% de la vigencia 2006.

El Conpes 123 de 2009: Distribuyó los recursos del Sistema General de Participaciones para la atención integral de la primera infancia para la vigencia 2009, provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% en el 2007 y declaración estratégica del programa de atención integral a la primera infancia.

#### FORMAS DE ATENCIÓN

**Los Hogares Comunitarios de Bienestar cuentan con dos (2) Modalidades de Atención:**

**Fami - Familia Mujer e Infancia:** Son una Modalidad de Atención, que opera en la casa del agente educativo comunitario o en espacio de la comunidad para atender entre 12 y 15 familias en desarrollo, entendiéndose estas, como familias que cuentan con miembros que son Mujeres Gestantes, Madres Lactantes, y niños y niñas menores de 2 años. (Ver anexo número 19 con las especificaciones de la Modalidad Fami).

*Tradicionales o de 0 a 5 años; este servicio se brinda a través de las siguientes formas de atención:*

*i) Hogares Comunitarios Familiares: este servicio se presta en las viviendas de los agentes educativos quienes, previamente capacitados, se responsabilizan del cuidado y atención de un grupo conformado por 12 a 14 niños y niñas;*

*ii) Hogares Comunitarios Grupales: son una forma de atención que agrupa de dos y hasta siete Hogares Comunitarios Familiares, en una misma planta física;*

*iii) Hogares Comunitarios Múltiples: son una forma de atención que agrupa entre ocho y hasta doce Hogares Comunitarios Familiares. Funcionan en infraestructuras construidas o adecuadas para tal fin;*

*iv) Hogares Comunitarios Múltiples Empresariales: son una forma de atención que se presta en un sitio especialmente adecuado por la empresa, para la atención de niños desde 6 meses - hasta menores de 5 años de edad, hijos de los trabajadores de más bajos ingresos con el apoyo y cofinanciación de las empresas donde éstos laboran. Esta modalidad agrupa más de 2 Hogares Comunitarios Familiares;*

*v) Jardines Sociales: son una forma de atención para niños desde 6 meses hasta menores de 5 años, que agrupa hasta 32 Hogares Comunitarios Familiares. Funcionan en un sitio especialmente construido para este fin. Son administrados y cofinanciados preferiblemente por Cajas de Compensación Familiar, Fundaciones, ONG, y Organismos de Cooperación, entre otros, implicando la participación de equipos interdisciplinarios y agentes educativos. Esta forma de atención contempla para el ICBF los mismos conceptos de gasto del Hogar Comunitario Familiar.*

*Para la organización y funcionamiento de los HCB Grupales, Múltiples, Múltiples Empresariales, y Jardines Sociales es importante gestionar la participación de: la comunidad, entidades territoriales, organizaciones comunitarias, ONG, Cajas de Compensación o Empresa Privada para que además de los recursos del ICBF, garanticen la planta física y personal adicional como coordinador pedagógico, y de servicios generales, de acuerdo con el número de hogares que agrupe.”<sup>1</sup>*

Por otro lado, es de precisar que el patrimonio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar está constituido de acuerdo al artículo 39 de la Ley 7/79<sup>2</sup>, entre otros; por los aportes parafiscales 3% sobre el valor de la nómina mensual de salarios de que trata el artículo 1° de la Ley 89/88<sup>3</sup>, las contribuciones o aportes parafiscales, constituyen una

de las especies del tributo, y obedecen a la facultad impositiva del Estado. Se graba un determinado ramo, actividad o sector de la población a fin de atender necesidades específicas de la población, y su pago es obligatorio.

Para el caso del ICBF, la ley estableció una contribución parafiscal que deben pagar todos los empleadores, tanto públicos como privados, correspondiente al 3% de su nómina mensual de salarios, a fin de atender la financiación de los programas y proyectos que adelanta la entidad a favor de los niños, niñas, adolescentes, y en general al bienestar de las familias colombianas. El aporte parafiscal con destino al ICBF fue creado mediante Ley 27 de 1974<sup>4</sup>, la cual en su artículo 2° señaló que: “A partir de la vigencia de la presente ley, todos los patronos y entidades públicas y privadas, destinarán una suma equivalente al 2% de su nómina mensual de salarios para que el Instituto de Bienestar Familiar atienda a la creación y sostenimiento de centros de atención al pre-escolar, para menores de 7 años hijos de empleados públicos y de los trabajadores oficiales y privados”; esta misma ley definió que el aporte parafiscal con destino al ICBF, se calcularía sobre lo pagado por salario de acuerdo con lo señalado en el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo<sup>5</sup>, y debería ser pagado dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al cual se causó la nómina, con la Ley 7° de 1979 en su artículo 39, se incorporó el aporte parafiscal al patrimonio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Ley 89 de 1988 a partir del 1° de enero de 1989 aumento los aportes para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), al tres por ciento (3%) del valor de la nómina mensual de salarios, y en el parágrafo segundo del mismo artículo especifica que dicho incremento se dedicara exclusivamente a dar continuidad, desarrollo y cobertura de los Hogares Comunitarios de Bienestar.

De acuerdo al fallo de la Sentencia T-628/2012, la cual establece que se crearán mecanismos incluso de carácter legislativo, se hace necesario que esta Corporación cree una ley para que las madres comunitarias devenguen al menos un salario mínimo legal vigente y para ello se deberá incrementar el porcentaje del aporte parafiscal con destino al ICBF en un uno por ciento (1%).

La Corte Constitucional en Sentencia T-628/12 en lo que refiere a la naturaleza de la relación entre el Estado y las madres comunitarias según las normas legales y reglamentarias expresa:

“56. El derecho a la igualdad y la consecuente prohibición de la discriminación por razones de sexo se encuentran prescritas en los artículos 13 y 43 de la Constitución, así como en varios tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 26) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 24).

<sup>1</sup> Lineamiento Técnico Administrativo, Modalidad Hogares Comunitarios de Bienestar en todas sus formas (Familiares, Grupales, Múltiples, Múltiples Empresariales y Jardines Sociales), para la atención de niños y niñas hasta los cinco 5 años de edad. Aprobados mediante Resolución número 776 de 7 de marzo de 2011. ICBF

<sup>2</sup> Ley 7 de 1979

<sup>3</sup> Ley 89 de 1988

<sup>4</sup> Ley 27 de 1974

<sup>5</sup> Código Sustantivo del Trabajo

De lo estipulado en las anteriores disposiciones constitucionales y del bloque de constitucionalidad, surgen para el Estado variadas obligaciones respecto del derecho a la igualdad sexual. Para explicarlas, la Sala recurrirá al texto de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y a los pronunciamientos que sobre este ha hecho el organismo internacional competente para interpretarlo. Lo anterior, con fundamento en el artículo 93 de la Constitución que dispone que “los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.

Según la Recomendación General número 25 del Comité de la CEDAW, la interpretación sistemática de los artículos 1° a 5° y 24 permite concluir que hay tres obligaciones fundamentales que se desprenden de la principal que asumen los Estados al ratificar la Convención cual es “seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer” (artículo 2°). Estas son:

- “garantizar que no haya discriminación directa ni indirecta contra la mujer en las leyes y que, en el ámbito público y el privado, la mujer esté protegida contra la discriminación –que puedan cometer las autoridades públicas, los jueces, las organizaciones, las empresas o los particulares– por tribunales competentes y por la existencia de sanciones y otras formas de reparación”

- “mejorar la situación de facto de la mujer adoptando políticas y programas concretos y eficaces”

- “hacer frente a las relaciones prevalecientes entre los géneros y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no solo a través de actos individuales sino también porque se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales”

Por su importancia para la resolución del caso concreto, la Sala resalta tres obligaciones estatales que se inscriben en las categorías antes mencionadas:

- “Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación” (artículo 2.d)

- “Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer” (artículo 2°, ordinal f)

- “Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres” (artículo 5.a).

57. Las obligaciones de las normas transcritas se construyeron alrededor del concepto de discriminación contra la mujer, razón por la cual resulta vital entender su contenido. El artículo 1° de la CEDAW la define como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

El Comité de la CEDAW ha precisado que esta definición incluye la discriminación indirecta, la cual ocurre “cuando las leyes, las políticas y los programas se basan en criterios que aparentemente son neutros desde el punto de vista del género pero que, de hecho, repercuten negativamente en la mujer. Las leyes, las políticas y los programas que son neutros desde el punto de vista del género pueden, sin proponérselo, perpetuar las consecuencias de la discriminación pasada. Pueden elaborarse tomando como ejemplo, de manera inadvertida, estilos de vida masculinos y así no tener en cuenta aspectos de la vida de la mujer que pueden diferir de los del hombre. Estas diferencias pueden existir como consecuencia de expectativas, actitudes y comportamientos estereotípicos hacia la mujer que se basan en las diferencias biológicas entre los sexos. También pueden deberse a la subordinación generalizada de la mujer al hombre”.

58. Como se expresó, según las normas legales y reglamentarias aplicables, la alternativa laboral de las madres comunitarias no origina una relación laboral entre estas, el ICBF y/o las asociaciones que participan del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. Estas mismas disposiciones les otorgan un régimen jurídico que podría denominarse especial, al ser intermedio entre el trabajo subordinado e independiente lo que se explica, según el ICBF, por la lógica que guía el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar: corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad en la asistencia y protección de los niños y niñas.

Tanto la peticionaria como la Corporación Sistema Mujer sostienen que este régimen jurídico, al no reconocer la existencia de una relación laboral, es violatorio del derecho a la igualdad de las mujeres y contrario a las obligaciones que tiene el Estado colombiano frente al mismo. Mencionan como consecuencias concretas de esta exclusión (i) el pago que no alcanza el salario mínimo legal mensual por una jornada máxima de trabajo de 8 horas y (ii) la falta de acceso al sistema de seguridad social, sobre todo a la pensión de vejez.

59. En similar sentido se pronunció en 1995 el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Pidesc) en las conclusiones finales relativas al tercer informe periódico presentado por Colombia. Indicó que “preocupa al Comité el hecho de que el Programa de madres comunitarias destinado a ayudar a

los niños no cuente con fondos suficientes, habida cuenta de la importante labor social que llevan a cabo estas mujeres sin la formación adecuada y en malas condiciones de trabajo". En consecuencia, recomendó a Colombia "mejorar la formación de las madres comunitarias y regularizar su situación laboral".

Más recientemente –2001–, en el marco de la revisión del cuarto informe periódico presentado por Colombia, el Comité preguntó al Estado si desde la recomendación de 1995 había habido algún cambio en la situación de las madres comunitarias y particularmente si se había regularizado su situación laboral considerándolas trabajadoras asalariadas. Frente a este cuestionamiento, Colombia respondió que, en cumplimiento de la mencionada recomendación, las madres comunitarias habían sido incluidas en el sistema de seguridad social. A pesar de ello, en las observaciones finales, el Comité expresó que "deplora que (...) sigan sin ser reconocidas como trabajadoras ni perciban el salario mínimo legal" y reiteró "su recomendación de 1995 de que se debe regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo".

El Comité de la CEDAW también se ha empezado a interesar en este asunto. Durante el proceso de revisión de los informes periódicos quinto y sexto del Estado colombiano en 2007, preguntó si el Gobierno tenía la intención de "reconocer oficialmente" las actividades de las madres comunitarias "en vista de que esas mujeres realizan una labor sumamente valiosa". Ante ello, el Estado contestó que "las madres comunitarias pueden recibir cuidados de salud mediante el sistema de seguridad social y se las alienta a que terminen la enseñanza primaria. Se han asignado fondos para proporcionarles subsidios de vivienda, el ICBF ha alcanzado acuerdos con el Sena [Servicio Nacional de Aprendizaje] y otras entidades para proporcionales capacitación, y también existe un plan para otorgar pensiones".

60. Esta Sala estima que, si bien la legislación debe evolucionar progresivamente en el sentido recomendado por el Comité del Pidesc, el hecho de que las normas actuales excluyan la relación laboral entre las madres comunitarias, el ICBF y las asociaciones que participan del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar no es violatorio per se del derecho a la igualdad de las mujeres. En virtud del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades consagrado en el artículo 53 de la Constitución, la naturaleza laboral de una relación no depende de lo que lo que estipulen las normas o los contratos sino de si en la realidad se presentan las características de tal relación, especialmente la subordinación. Con base en dicho principio constitucional, toda persona, incluida cualquier madre comunitaria, puede solicitar ante los jueces competentes el reconocimiento de una relación laboral, acreditando los requisitos necesarios para ello según el ordenamiento jurídico vigente.

Ahora bien, serán violatorias del derecho a la igualdad aquellas diferencias entre el régimen del trabajo subordinado y el régimen especial de las madres comunitarias que configuren discriminación contra la mujer. En el presente proceso se han aducido algunas distinciones que podrían llegar a serlo, básicamente (i) la retribución económica, ya que no alcanza el salario mínimo legal mensual a pesar de que la jornada máxima de trabajo es de 8 horas, y (ii) la falta de acceso al sistema de seguridad social, sobre todo a la pensión de vejez. Para dilucidar el asunto, la Sala comenzará por determinar si, en realidad, existen las aludidas diferencias y, si ello es así, analizará si constituyen discriminación contra la mujer según la definición contenida en la CEDAW.

61. Con respecto a (ii), de acuerdo con las Leyes 1187 de 2008 y 509 de 1999 y el Acuerdo 18 de 2000 del ICBF, las madres comunitarias se encuentran afiliadas a la seguridad social en salud y pensiones con una regulación muy similar a la de los trabajadores subordinados ya que no están obligadas a asumir la totalidad de los aportes sino que el Estado paga una parte de los mismos, lo cual es consecuencia de la lógica de la corresponsabilidad que anima el Programa.

La cotización para pensión es subsidiada por el Estado en un 80%, con lo cual sólo pagan el 20% de la misma, distribución que es incluso más favorable que la prevista para los trabajadores subordinados pues estos deben sufragar el 25% mientras sus empleadores pagan el 75% de la cotización. De la cotización para salud aportan el 4% de su bonificación y de la cuota mensual de participación de los padres, porcentaje que es igual al de los trabajadores subordinados, mientras el valor restante es asumido por el Estado a través de un régimen especial (Ley 509 de 1999).

Así las cosas, en este punto no hay ninguna diferencia entre el régimen de las madres comunitarias y el de los trabajadores subordinados que opere en contra de las primeras.

62. En lo relativo a (i), es decir, a la retribución económica de las madres comunitarias, la Sala considera que el hecho de que no equivalga al menos al salario mínimo legal mensual de los trabajadores subordinados, a pesar de que su jornada máxima de trabajo también es de 8 horas, sí constituye una discriminación que viola el derecho a la igualdad de las mujeres.

Esta situación encaja en el concepto de discriminación contra la mujer que ofrece el artículo 1° de la CEDAW: "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera". Veamos.

En primer lugar, existe una distinción que consiste en que, ante una jornada laboral máxima de

igual duración, a los trabajadores subordinados se les otorga un salario mínimo legal mensual y a las madres comunitarias se les fija una retribución económica menor al mismo. Para el año 2012, la bonificación de una madre comunitaria de tiempo completo, fijada por el ICBF, se encuentra entre \$349.200 y \$407.400, según el número de niños y niñas que atiende, mientras el salario mínimo está entre \$566.700 y \$634.500, según se tenga derecho a subsidio de transporte o no. La retribución económica sigue siendo inferior al mínimo incluso si a la bonificación se agrega la suma de la cuota mensual de participación que pagan los padres de familia o los responsables del cuidado de los niños y niñas que asisten al hogar comunitario, cuyo valor cambia según el número de niños que se atiende, de conformidad con el Acuerdo 18 de 2000 del ICBF. En el caso de una madre comunitaria de tiempo completo que atiende 14 niños esta ascendería a tan solo a \$168.000.

En segundo lugar, la diferenciación descrita tiene por objeto no reconocer a las madres comunitarias la remuneración mínima vital, consagrada en el artículo 53 de la Constitución como parte del derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas y que también se encuentra reconocida como derecho humano en varios tratados internacionales ratificados por Colombia, como el PIDESC (artículo 7.a) y el Protocolo de San Salvador (artículo 7.a).

En tercer lugar, aunque según el artículo 5° del Acuerdo 21 de 1996 tanto hombres como mujeres pueden ser madres comunitarias, y en ese sentido la distinción afectaría tanto a hombres como mujeres, existen dos razones que demuestran que la diferenciación sí está basada en el sexo. La primera es que, en la práctica, son solo mujeres las que se dedican a la labor de madre comunitaria. La segunda, y la más importante, es que las actividades que desarrollan las madres comunitarias son “típicamente femeninas” –cuidado de menores de edad, alimentación, aseo, etc.– es decir, son tareas que históricamente la sociedad ha asociado al sexo femenino. Así, se asigna una retribución económica por debajo del salario mínimo mensual a una alternativa laboral desarrollada solo por mujeres y que consiste precisamente en ejercer su rol tradicional.

En opinión de la Sala este es un ejemplo de discriminación indirecta pues se trata de una política estatal –fijada por el ICBF– que es aparentemente neutra desde el punto de vista del sexo, pero que de hecho repercute negativamente en el goce del derecho a la remuneración mínima vital de las mujeres. Recuértese que, según la Recomendación General número 25 del Comité de la CEDAW, esta forma de discriminación también encaja en el concepto de discriminación contra la mujer prohibida por el artículo 1° de este tratado.

63. Podría argumentarse que la diferencia que se acusa de discriminatoria tiene una justificación debido a que las madres comunitarias no tienen, por regla general, una relación laboral con el ICBF ni con las instituciones que participan en el

Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y por esta razón el Estado no está obligado a tratarlas de la misma forma que a los trabajadores subordinados.

Sin embargo, el anterior argumento no es de recibo al tener en cuenta que, como se vio, el régimen jurídico de las madres comunitarias no es el de las personas que trabajan por contrato de prestación de servicios, sino uno intermedio entre el trabajo subordinado y el independiente, el cual fue configurado autónomamente por el ICBF. Al hacerlo, esta entidad escogió dotarlo de una jornada máxima igual a la de los trabajadores subordinados y al hacerlo no podía, al mismo tiempo, excluir el salario mínimo mensual, sin incurrir en discriminación sexual en el sentido ya indicado.

64. También podría decirse que la diferencia en la retribución económica obedece a la lógica de corresponsabilidad que anima el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, de conformidad con la cual la obligación de asistir y proteger a los niños y niñas es compartida entre el Estado, la familia y la sociedad, como lo prescribe el artículo 44 de la Constitución. Así las cosas, las madres comunitarias, como parte de la sociedad, prestarían sus servicios por una suma inferior al salario mínimo en cumplimiento de su deber constitucional de contribuir al bienestar de los niños y niñas de su comunidad.

A pesar de que la Sala apoya la realización práctica de la responsabilidad compartida de la que habla el artículo 44 de la Constitución, estima que prestar de sus servicios por menos del salario mínimo resulta desproporcionado para las madres comunitarias, ya que implica la exclusión de uno de los contenidos esenciales del derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas, cual es la remuneración mínima vital, respecto de mujeres que hacen parte de los estratos sociales pobres del país. La contribución de las madres comunitarias puede consistir, por ejemplo, en prestar a título gratuito su casa para el funcionamiento del hogar comunitario o en la obligación de capacitarse para prestar un mejor servicio, pero el mandato del mencionado artículo constitucional no puede implicar de ninguna forma sacrificio de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

Una interpretación del mandato constitucional en ese sentido contradiría el artículo 1° de la Constitución según el cual Colombia es un Estado fundado en el respeto de la dignidad humana y los demás derechos fundamentales de las personas.

Esta Corte ha expresado que “en el modelo que propone la Constitución que nos rige, el Estado sólo puede buscar el bien común dentro de la garantía de los derechos fundamentales. No existe pues una prevalencia absoluta del interés general sobre el particular, pues tal prevalencia no puede obtenerse a costa del sacrificio de tales derechos”. En consecuencia, “el principio de prevalencia del interés general permite preferir la consecución de objetivos comunes sobre intereses particulares,

*siempre y cuando el interés particular no se encuentre amparado por un derecho constitucional (...) La interpretación constitucional debe en lo posible armonizar los principios constitucionales en tensión. Es posible que en una situación específica puedan existir poderosas razones de interés general que justifiquen la restricción de un derecho fundamental, siempre y cuando esta sea proporcionada y respete el contenido esencial del derecho afectado”, lo cual no sucede en el presente caso.*

*La inconstitucionalidad de la imposición de esta carga desproporcionada es aún más evidente cuando se recaba en que es un grupo tradicionalmente discriminado como las mujeres el que debe renunciar a un derecho fundamental –la remuneración mínima vital– para el beneficio de otros o en virtud del interés general. Esto no es más que perpetuar la discriminación histórica que han sufrido al negarles su dignidad humana pues se les trata, no como fines en sí mismas, sino como simples instrumentos para lograr finalidades estatales o sociales. Conducta notoriamente contraria a la Constitución que en su artículo 13 no sólo prohíbe la discriminación de estos grupos sino que además impone al Estado el deber de adoptar medidas en su favor para que la igualdad sea real y efectiva.*

*65. Descartadas las posibles justificaciones de la distinción que se estudia, es preciso concluir que el ICBF ha discriminado a las mujeres y, en consecuencia, ha vulnerado el derecho fundamental a la igualdad (artículos 13 y 43 de la Carta Política de 1991) e incumplido su obligación de abstenerse de incurrir en este tipo de conductas (artículo 2.d de la CEDAW).*

*No solo eso. Además, a juicio de la Sala, también ha faltado a su obligación de “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”, consignada en el artículo 5.a de la CEDAW. Otorgar una retribución económica inferior al salario mínimo legal a una alternativa laboral que consiste en desarrollar actividades asociadas tradicionalmente el sexo femenino implica, no solo abstenerse de cambiar, sino reforzar el patrón sociocultural según el cual estas tareas tienen poco o ningún valor económico y social y en todo caso merecen un pago menor que aquellas que históricamente se han ligado a los hombres.*

*66. En este orden de ideas, en virtud de los artículos 13 y 43 de la Constitución y del artículo 2º, ordinal f) de la CEDAW, el Estado colombiano está en la obligación de tomar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar las normas o políticas que contienen la discriminación contra la mujer que se ha puesto en evidencia”<sup>6</sup>.*

Para que el ICBF pueda dar cumplimiento al fallo de la Corte Constitucional con el presente proyecto de ley, se busca apropiar recursos a través del incremento del aporte parafiscal con destino al ICBF y a su vez dictar otras disposiciones, con el fin de dejar claridad sobre la nueva modalidad contractual entre el ICBF, las Asociaciones y las Madres Comunitarias.

**TEXTO DEFINITIVO, APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

*por la cual se regula y se formaliza la prestación del servicio en los programas hogares comunitarios Fami y sustitutas de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1º. El objeto de la presente ley es regular la actividad de las Madres Comunitarias Fami y sustitutas del programa Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar del ICBF y definir otras disposiciones.

Artículo 2º. El programa Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar es un servicio público de atención a la primera infancia, que cuenta con dos modalidades: Fami – Familia, Mujer, Infancia y Hogares Comunitarios tradicionales en sus diferentes formas de atención: familiar, agrupado, múltiple, múltiple empresarial y jardín social.

Artículo 3º. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, garantizará los recursos necesarios con el fin de formalizar laboralmente a las Madres Comunitarias, Fami y Sustitutas.

Artículo 4º. Durante la vigencia 2013, las Madres Comunitarias y Fami, recibirán una Bonificación equivalente al Salario Mínimo Legal Mensual Vigente y a partir del 1º de enero del año 2014, las Madres Comunitarias y Fami, devengarán el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente incluidas las prestaciones sociales de ley.

Parágrafo. El inciso anterior se aplica en forma proporcional a las Madres Comunitarias y Fami, de tiempo parcial.

Artículo 5º. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar suscribirá contratos de aportes preferentemente con las Asociaciones de Padres Usuarios y/o Madres Comunitarias Fami y sustitutas para la operación del programa.

Artículo 6º. Las Asociaciones de padres usuarios y/o madres comunitarias Fami y sustitutas, suscribirán contratos de trabajo a término fijo inferior a un año con las Madres Comunitarias Fami y sustitutas a las cuales se les garantizarán y respetarán todos los derechos y garantías establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo.

Artículo 7º. La vigencia del contrato de trabajo, tendrá una duración igual a la vigencia del contrato de aporte, la fecha de vinculación deberá ser la misma fecha de suscripción del acta de inicio del contrato de aporte, los cuales deberán ser suscritos

<sup>6</sup> Corte Constitucional Sentencia T 628/12 Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto

a más tardar la segunda semana de enero del año correspondiente.

Artículo 8°. La Junta Directiva de las asociaciones estará conformada por 5 miembros: Un Representante Legal, un Tesorero, un Fiscal, un Secretario y un Vocal, la cual estará integrada por madres comunitarias y Padres Usuarios del programa.

Parágrafo. El cargo de Representante Legal y Tesorero podrá ser ocupado por Madres Comunitarias Fami o sustitutas.

Artículo 9°. El ICBF responderá solidariamente frente a las controversias contractuales que se generen con ocasión del contrato de trabajo que suscriban las asociaciones con las Madres comunitarias Fami y sustitutas, y por los hechos que se causen, por caso fortuito o fuerza Mayor, para lo cual el ICBF establecerá los mecanismos.

Artículo 10. El ICBF garantizará los recursos a tiempo a las asociaciones para que estas cumplan con las obligaciones laborales adquiridas, para lo cual el ICBF establecerá los mecanismos.

Artículo 11. Las Madres Comunitarias Fami y sustitutas que pasen a un programa o estrategia diferente conservarán los beneficios adquiridos en las normas relacionadas con ellas.

Adiciónese al artículo 127 de la Ley 1450 de 2011 el siguiente parágrafo.

Parágrafo. Este beneficio aplicará a los sitios donde funcione el Hogar Comunitario, Hogar Comunitario Agrupado, Hogar Comunitario Múltiple Fami, sustituto y adicionalmente a los Centros de Desarrollo Integral.

Artículo 12. Las Direcciones Regionales del ICBF brindarán Asesoría Técnica y Jurídica a las Asociaciones de padres usuarios y/o madres comunitarias y Fami y sustitutas.

Artículo 13. El programa de Hogares Sustitutos de Bienestar Familiar es una medida de protección provisional que toma la autoridad competente y consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen. Esta medida podrá ser adoptada por el tiempo y en la forma que determina el artículo 59 de la Ley 1098 de 2006.

Artículo 14. Las Madres Sustitutas recibirán una bonificación en forma proporcional al salario mínimo de 2013, de acuerdo al número de días activos y nivel de ocupación del Hogar Sustituto durante el mes.

A partir del 1° de enero del año 2014, las Madres Sustitutas devengarán el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente incluidas las prestaciones sociales de ley, de acuerdo a lo establecido en el inciso anterior.

Parágrafo. Se entenderá por día activo, aquel en el cual hay en el Hogar Sustituto por lo menos un niño, niña o adolescente pernoctando con la medida de protección vigente. Por nivel de ocupación se entiende, la cantidad niños, niñas y adolescentes en la medida de protección ubicados en un mismo

Hogar Sustituto. Lo dispuesto en este parágrafo será reglamentado por el Gobierno Nacional a través del ICBF.

Artículo 15. El Gobierno Nacional apropiará, por una única vez, los recursos necesarios para pagar el pasivo prestacional de los Hogares Infantiles. El ICBF definirá la priorización y las condiciones para hacer estos aportes.

Artículo 16. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Analizado lo anterior y de acuerdo a la aprobado en la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012, se hace necesario realizar unas modificaciones al título del proyecto y a alguno de los apartes del articulado con el fin de darle cobertura a lo establecido en el presente proyecto a todos los programas de protección y de prevención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, lo cual se expondrá en el pliego de modificaciones que hace parte integral de la presente ponencia.

### Proposición

En consecuencia, por las razones expuestas nos permitimos rendir Ponencia Positiva y en consecuencia le solicitamos a los honorables miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, darle segundo debate al **Proyecto de ley número 160 de 2012 Cámara**, por la cual se regula y se formaliza la prestación del servicio en los programas hogares comunitarios Fami y sustitutas de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones, de conformidad con el pliego de modificaciones que se adjunta.

De los honorables Representantes,

  
Angeli Custodio Cabrera Báez  
Representante a la Cámara

  
José Joaquín Camelo Ramos  
Representante a la Cámara

Buenaventura León León  
Representante a la Cámara

Raymundo Elías Méndez Bechara  
Representante a la Cámara

### PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 160 DE 2012 CÁMARA

*por la cual se regula y se formaliza la prestación del servicio en los programas hogares comunitarios Fami y sustitutas de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones,*

#### Título propuesto

*por la cual se regula la vinculación de las Agentes Educativas (Madres Comunitarias Tradicionales y Fami) del programa Hogares Comunitarios y se Fortalecen los programas de protección (Hogares Sustitutos, Gestores y Tutores) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.*

#### Articulado propuesto

El Congreso de Colombia

DECRETA:

## CAPÍTULO I

### Disposiciones Generales

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es regular la vinculación de las Agentes Educativas (Madres Comunitarias Tradicionales y Fami) del programa Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar del ICBF, así como fortalecer los programas de protección (Hogares Sustitutos, Gestores y Tutores) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y definir otras disposiciones.

Artículo 2°. *Principios.* En la aplicación de esta ley se tendrán en cuenta los principios de corresponsabilidad, interés superior y prevalencia y exigibilidad de los derechos de niños, niñas y adolescentes, de conformidad con lo establecido en la Ley 1098 de 2006.

Artículo 3°. *Definiciones.*

**Programa de Hogares Comunitarios:** El Programa hogares comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, es un servicio público de bienestar familiar que brinda atención a la primera infancia, en sus diferentes modalidades. Tienen como objetivo propiciar el desarrollo y cuidado, de los niños y niñas desde la gestación hasta los menores de 5 años en condiciones de vulnerabilidad, a través de acciones que propicien el ejercicio de sus derechos con la participación activa y organizada de la familia, la comunidad y las entidades territoriales.

La prestación del servicio público de bienestar familiar en los hogares comunitarios enmarca en las políticas nacionales de atención a la primera infancia, y a los lineamientos técnicos y administrativos del programa establecidos para garantizar la cobertura, condiciones de la atención y continuidad del servicio.

**Agente Educativo Comunitario - Madre Comunitaria Tradicional:** Presta su servicio voluntario y solidario a la comunidad a través de un hogar comunitario de bienestar familiar, que funciona bajo las normas y los lineamientos establecidos por el ICBF en el cual se atienden niños y niñas desde los 6 meses hasta los 5 años de edad.

**Agente Educativo Madre Fami (Familia Mujer e Infancia):** Presta su servicio a la comunidad a través de un hogar comunitario a las familias en desarrollo que tienen a su cargo mujeres gestantes, madres en periodo de lactancia y niños y niñas menores de dos años.

**Programa de Hogares sustitutos:** El programa de Hogares Sustitutos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es una medida de protección provisional que toma la autoridad competente y consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen. Esta medida podrá ser adoptada por el tiempo y en la forma que determina el artículo 59 de la Ley 1098 de 2006.

**Programa de Hogares Gestores:** El programa Hogar Gestor consiste en que una familia asume el cuidado integral de un niño(a) o adolescente, cuando esta garantice cumplir con las condiciones de acogimiento y afecto necesarios, bajo la asesoría, apoyo y acompañamiento económico del Estado.

Estos hogares constituyen una modalidad de protección de niños(as) o adolescentes cuyos derechos se encuentran en peligro de ser afectados, que presenten discapacidad (incluyendo a personas mayores de 18 años con discapacidad mental absoluta) o una enfermedad de tratamiento especial. Igualmente, está orientado para niños(as) y/o adolescentes que se desvinculan de grupos armados organizados al margen de la ley.

**Programa de Hogares Tutores:** Es una modalidad de atención en el cual una familia seleccionada y capacitada acoge voluntariamente y de tiempo completo, a un niño niña o adolescente, que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley, con medida de ubicación familiar. La familia tutora le garantizará un ambiente afectivo y una atención integral en el que se restablecen sus derechos.

## CAPÍTULO II

### Regulación de la vinculación de las Agentes Educativas (Madres Comunitarias Tradicionales y Fami) del Programa Hogares Comunitarios del ICBF

Artículo 4°. Durante la vigencia 2013, las Madres Comunitarias tradicionales y Fami, recibirán una Beca por concepto madre comunitaria equivalente al Salario Mínimo Legal Mensual Vigente o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al programa y a partir del año 2014, las Madres Comunitarias tradicionales y Fami, devengarán el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente más las prestaciones sociales de ley o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al programa.

Artículo 5°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar suscribirá contratos de aportes preferentemente con las Asociaciones de Padres Usuarios y/o Madres Comunitarias y Fami para la operación del programa.

Artículo 6°. Las Asociaciones de padres usuarios y/o madres comunitarias y Fami o las entidades administradoras del servicio, suscribirán contratos de trabajo a término fijo inferior a un año con las Madres Comunitarias y Fami las cuales se les garantizarán y respetarán todos los derechos y garantías establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas concordantes.

Artículo 7°. La vigencia del contrato de trabajo, tendrá una duración igual a la vigencia del contrato de aporte, la fecha de vinculación deberá ser la misma fecha de suscripción del acta de inicio del contrato de aporte, los cuales deberán ser suscritos a más tardar la segunda semana de enero del año correspondiente.

Artículo 8°. La Junta Directiva de las asociaciones estará conformada por 5 miembros: Un Repre-

sentante Legal, un Tesorero, un Fiscal, un Secretario y un Vocal, la cual estará integrada por madres comunitarias y Padres Usuarios del programa.

Parágrafo. El cargo de Representante Legal y Tesorero podrá ser ocupado por Madres Comunitarias o Fami.

Artículo 9°. El ICBF garantizar los recursos de manera oportuna a las asociaciones o a las entidades administradoras del servicio para que estas cumplan con las obligaciones laborales adquiridas, para lo cual el ICBF establecerá los mecanismos.

Artículo 10. Las Agentes Educativas (Madres Comunitarias Tradicionales y Fami), que se vinculen a un programa o estrategia diferente conservarán los beneficios adquiridos en las normas relacionadas con ellas.

Adiciónese al artículo 127 de la Ley 1450 de 2011 el siguiente parágrafo.

Parágrafo. Este beneficio aplicará a los sitios donde funcione el Hogar Comunitario, Hogar Comunitario Agrupado, Hogar Comunitario Múltiple Fami, sustituto y adicionalmente a los Centros de Desarrollo Integral.

Artículo 11. Las Direcciones Regionales del ICBF brindarán Asesoría Técnica y Jurídica a las Asociaciones de padres usuarios y/o madres comunitarias, Fami y entidades prestadoras del servicio.

### CAPÍTULO III

#### **Fortalecimiento al programa Hogares Sustitutos de Bienestar Familiar**

Artículo 12. El Programa de Hogares Sustitutos Tutores y Gestores del Bienestar Familiar en su carácter voluntario, solidario y de corresponsabilidad, tiene como objetivo principal garantizar a los niños, niñas y adolescentes el restablecimiento y cumplimiento de sus derechos, proporcionándoles protección integral en condiciones favorables, mediante un ambiente familiar, sustituto, que facilite su proceso de desarrollo personal, familiar y social que permita superar la situación de vulnerabilidad en que se encuentra.

Artículo 13. Las Madres de los Hogares Sustitutos Tutores y Gestores recibirán una bonificación en forma proporcional el salario mínimo de 2013, de acuerdo al número de días activos y nivel de ocupación del Hogar Sustituto durante el mes.

A partir del 1° de enero del año 2014, Las Madres Sustitutas devengarán el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente incluidas las prestaciones sociales de ley, de acuerdo a lo establecido en el inciso anterior.

Artículo 14. Se entenderá por día activo, aquel en el cual hay en el Hogar Sustituto por lo menos un niño, niña o adolescente pernoctando con la medida de protección vigente. Por nivel de ocupación se entiende, la cantidad niños, niñas y adolescentes en la medida de protección ubicados en un mismo Hogar Sustituto. Lo dispuesto en este artículo será reglamentando por el Gobierno Nacional a través del ICBF.

### CAPÍTULO IV

#### **Disposiciones finales**

Artículo 15. El Gobierno Nacional apropiará, por una única vez, los recursos necesarios para pagar el pasivo prestacional de los Hogares Infantiles proveniente del no pago de cesantías de aquellos trabajadores que no se hubiesen acogido al régimen legal de la Ley 50 de 1990. El ICBF definirá la priorización y las condiciones para hacer estos aportes.

Artículo 16. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

Ángel Custodio Cárbrera Báez  
Representante a la Cámara

José Joaquín Camelo Ramos  
Representante a la Cámara

Buenaventura León León  
Representante a la Cámara

Raymundo Elías Méndez Bechara  
Representante a la Cámara

#### **CÁMARA DE REPRESENTANTES COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 11 de abril de 2013

En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 160 de 2012 Cámara**, por la cual se regula y se formaliza la prestación del servicio en los programas hogares comunitarios Fami y sustitutas de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

*Elizabeth Martínez Barrera.*

Bogotá, D. C. 11 de abril de 2013

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992 “Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe”.

El Presidente,

*Hernando José Padauí Álvarez.*

La Secretaria General,

*Elizabeth Martínez Barrera.*

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE  
POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES,  
EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MIÉRCOLES CINCO (5) DE DICIEMBRE DE DOS MIL DOCE (2012) AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 160 DE 2012 CÁMARA**

*por la cual se regula y se formaliza la prestación del servicio en los programas Hogares Comunita-*

*rios Fami y Sustitutas de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El objeto de la presente ley es regular la actividad de las Madres Comunitarias Fami y sustitutas del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar del ICBF y definir otras disposiciones.

Artículo 2°. El programa Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar es un servicio público de atención a la primera infancia, que cuenta con dos modalidades: Fami - Familia, Mujer, Infancia y Hogares Comunitarios tradicionales en sus diferentes formas de atención: familiar, agrupado, múltiple, múltiple empresarial y jardín social.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, garantizará los recursos necesarios con el fin de formalizar laboralmente a las Madres Comunitarias, Fami y Sustitutas.

Artículo 4°. Durante la vigencia 2013, las Madres Comunitarias y Fami, recibirán una Bonificación equivalente al Salario Mínimo Legal Mensual Vigente y a partir del 1° de enero del año 2014, las Madres Comunitarias y Fami, devengarán el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente incluidas las prestaciones sociales de ley.

Parágrafo. El inciso anterior se aplica en forma proporcional a las Madres Comunitarias y Fami, de tiempo parcial.

Artículo 5°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar suscribirá contratos de aportes preferentemente con las Asociaciones de Padres Usuarios y/o Madres Comunitarias Fami y sustitutas para la operación del programa.

Artículo 6°. Las Asociaciones de padres usuarios y/o madres comunitarias Fami y sustitutas, suscribirán contratos de trabajo a término fijo inferior a un año con las Madres Comunitarias Fami y sustitutas a las cuales se les garantizarán y respetarán todos los derechos y garantías establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo.

Artículo 7°. La vigencia del contrato de trabajo, tendrá una duración igual a la vigencia del contrato de aporte, la fecha de vinculación deberá ser la misma fecha de suscripción del acta de inicio del contrato de aporte, los cuales deberán ser suscritos a más tardar la segunda semana de enero del año correspondiente.

Artículo 8°. La Junta Directiva de las asociaciones estará conformada por 5 miembros: Un Representante Legal, un Tesorero, un Fiscal, un Secretario y un Vocal, la cual estará integrada por madres comunitarias y Padres Usuarios del programa.

Parágrafo. El cargo de Representante Legal y Tesorero podrá ser ocupado por Madres Comunitarias Fami o sustitutas.

Artículo 9°. El ICBF responderá solidariamente frente a las controversias contractuales que se

generen con ocasión del contrato de trabajo que suscriban las asociaciones con las Madres comunitarias Fami y sustitutas, y por los hechos que se causen, por caso fortuito o fuerza mayor, para lo cual el ICBF establecerá los mecanismos.

Artículo 10. El ICBF garantizará los recursos a tiempo a las asociaciones para que estas cumplan con las obligaciones laborales adquiridas, para lo cual el ICBF establecerá los mecanismos.

Artículo 11. Las Madres Comunitarias Fami y sustitutas que pasen a un programa o estrategia diferente conservarán los beneficios adquiridos en las normas relacionadas con ellas.

Adiciónese al artículo 127 de la Ley 1450 de 2011 el siguiente parágrafo.

Parágrafo. Este beneficio aplicará a los sitios donde funcione el Hogar Comunitario, Hogar Comunitario Agrupado, Hogar Comunitario Múltiple Fami, sustituto y adicionalmente a las Centros de Desarrollo Integral.

Artículo 12. Las Direcciones Regionales del ICBF brindarán Asesoría Técnica y Jurídica a las Asociaciones de padres usuarios y/o madres comunitarias y Fami y sustitutas.

Artículo 13. El programa de Hogares Sustitutos de Bienestar Familiar es una medida de protección provisional que toma la autoridad competente y consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen. Esta medida podrá ser adoptada por el tiempo y en la forma que determina el artículo 59 de la Ley 1098 de 2006.

Artículo 14. Las Madres Sustitutas recibirán una bonificación en forma proporcional al salario mínimo de 2013, de acuerdo al número de días activos y nivel de ocupación del Hogar Sustituto durante el mes.

A partir del 1° de enero del año 2014, las Madres Sustitutas devengarán el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente incluidas las prestaciones sociales de ley, de acuerdo a lo establecido en el inciso anterior.

Parágrafo. Se entenderá por día activo, aquel en el cual hay en el Hogar Sustituto por lo menos un niño, niña o adolescente pernoctando con la medida de protección vigente. Por nivel de ocupación se entiende, la cantidad niños, niñas y adolescentes en la medida de protección ubicados en un mismo Hogar Sustituto. Lo dispuesto en este parágrafo será reglamentado por el Gobierno Nacional a través del ICBF.

Artículo 15. El Gobierno Nacional apropiará, por una única vez, los recursos necesarios para pagar el pasivo prestacional de los Hogares Infantiles. El ICBF definirá la priorización y las condiciones para hacer estos aportes.

Artículo 16. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Diciembre cinco (5) de dos mil doce (2012)

En la sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores, el **Proyecto de ley número 160 de 2012 Cámara**, por la cual se regula y se formaliza la prestación del servicio en los programas hogares comunitarios Fami y sustitutas de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones, previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria realizada el día cuatro (4) de diciembre de dos mil doce (2012), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

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

El Presidente,

*Hernando José Padauí Álvarez.*

La Secretaria General,

*Elizabeth Martínez Barrera.*

\* \* \*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 183  
DE 2012 CÁMARA**

*por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 100 años de la fundación del municipio de Bello en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Representantes:

Cumpliendo el honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes, me permito rendir Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 183 de 2012 Cámara**, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 100 años de la fundación del municipio de Bello en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones, en los siguientes términos:

**1. Objeto y contenido del proyecto**

La iniciativa sometida a estudio que cuenta con 6 artículos, de autoría de la honorable Senadora Olga Lucía Suárez y el honorable Representante John Jairo Roldán Avendaño, pretende que la Nación se asocie a la conmemoración de los 100 años de la fundación del municipio de Bello, departamento de Antioquia, autorizando las apropiaciones presupuestales requeridas para cofinanciar obras de interés social y utilidad pública para el municipio de Bello, tales como:

1. La Construcción del Bulevar del Renacimiento.

2. La Adecuación del Parque de Artes y Oficios municipio de Bello.

**2. Marco Constitucional y Jurisprudencial**

Estudiado el texto del proyecto de ley, la exposición de motivos, se puede establecer que la iniciativa se encuentra dentro del marco de lo preceptuado por nuestra Carta Política a través de los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 con excepción de las contempladas en los 3 numerales, que establecen las excepciones a la prohibición Constitucional de que no habrá rentas de destinación específica; normas Constitucionales que hacen referencia a las competencias que posee el Congreso de la República para interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de ambas Cámaras legislativas para presentar proyectos de ley y/o de actos legislativos; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

En este mismo orden de ideas, la Corte Constitucional ha reiterado:

**Gobierno** - Facultad de formulación del presupuesto

*Corresponde al Gobierno el manejo de la política fiscal de la Nación, cuya expresión cuantitativa es el proyecto de Presupuesto General de la Nación. En el Gobierno reposa la facultad de formulación del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones. El principio de universalidad del presupuesto impone que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal, por lo que no es admisible la presentación, por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado.*

**Primacía del Principio de Unidad Presupuestal sobre Principio de Autonomía**

*La Corte Constitucional ya se ha referido con anterioridad a la primacía del principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, en relación con las entidades territoriales. Si la autonomía presupuestal de las entidades territoriales – las cuales aportan ingresos propios al Presupuesto General de la Nación– se subordina al principio de unidad presupuestal, con mayor razón este principio precede al principio de autonomía de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al Presupuesto General<sup>7</sup>.*

El presupuesto, sea Nacional, Departamental o Municipal, se ha convertido en instrumento poderoso de manejo macroeconómico, desempeñando funciones esenciales como la de financiar servicios sociales y públicos, entre otros, que de otra forma serían inaccesibles al público. ... el presupuesto al definir las metas de gasto e inversión, fijadas en el plan de desarrollo, asume el carácter de instrumento de política económica. El presupuesto nacional está dirigido a hacer compatibles en el corto plazo la política fiscal con las políticas monetaria, cambiaria y crediticia y servir de medida realista de los gastos del Gobierno.

<sup>7</sup> Sentencia C- 592 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

### 3. Marco Legal

En armonía con la Constitución Política de Colombia, el proyecto de ley sometido a estudio se encuentra dentro del marco establecido tanto en la Constitución Política como en las demás normas que regulan la materia, caso concreto el Decreto 111 de 1996 **“Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”**, Artículo 1°. *La presente ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal (Ley 38 de 1989, artículo 1°, Ley 179 de 1994, artículo 55, inciso 1°).*

De igual forma, el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, establece que:

**“Artículo 110.** *Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes.*

(...)”

Lo que nos permite señalar que cada una de las obras y compromisos, serán tenidos en cuenta por cada una de las entidades involucradas de acuerdo con sus respectivos presupuestos.

Respecto de la ejecución de presupuesto, el artículo 68 del Decreto 111 de 1996, prevé:

**“Artículo 68.** *No se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del Presupuesto General de la Nación hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el banco nacional de programas y proyectos.*

*Los órganos autorizados para cofinanciar, mencionados en la cobertura de esta ley orgánica, cofinanciarán proyectos, a iniciativa directa de cualquier ciudadano, avalados por las entidades territoriales, ante los órganos cofinanciadores o a través de aquellas.*

*Las entidades territoriales beneficiarias de estos recursos deberán tener garantizado el cumplimiento de sus obligaciones correspondientes al servicio de la deuda y aportar lo que le corresponda.*

(...)”

Así cada entidad dentro del marco de la autonomía que le corresponde, podrá priorizar los recursos aprobados en la ley anual de presupuesto para

atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por su parte, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, establece:

**“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas.** *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

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

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

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

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

Es por ello, que los primeros tres incisos en mención, deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

En el último informe publicado sobre *la evaluación de gestión municipal 2010*, realizado por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, el municipio de Bello, fue el segundo municipio del departamento de Antioquia con mayor desempeño.

Aspecto que reviste de gran importancia frente al desempeño integral de los municipios, donde dicha evaluación se desarrolla con base en el índice de desempeño municipal, el cual se construye con base en los resultados que se obtienen de los municipios en los componentes de eficacia, eficiencia, gestión y cumplimiento de requisitos legales, a los cuales se les asigna una ponderación de igual peso para cada uno de los componentes.

Adicionalmente, por error en la numeración de los artículos se corrige el número correspondiente al artículo de la vigencia, el cual corresponde al artículo 6°.

### Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, aprobar en segundo debate el **Proyecto de ley número 183 de 2012 Cámara**, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 100 años de la fundación del municipio de Bello en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones, aprobado en primer debate en la sesión del día 3 de abril de 2013, en la Comisión Cuarta de la Honorable Cámara de Representantes.

De los honorables Representantes,

*Nidia Marcela Osorio Salgado,*

Ponente.

Bogotá D. C., 17 de abril de 2013

En la fecha hemos recibido el presente informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 183 de 2012 Cámara, presentado por la honorable Representante Nidia Marcela Osorio Salgado.

El Presidente Comisión Cuarta,

*Juan Felipe Lemos Uribe.*

El Secretario Comisión Cuarta,

*Jaime Darío Espeleta Herrera.*

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 183 DE 2012 CÁMARA

*por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 100 años de la fundación del municipio de Bello en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se vincula a la celebración de los 100 años de la fundación del municipio de Bello, en el departamento de Antioquia, a celebrarse el 29 de abril de 2013, y rinde un sentido homenaje a sus fundadores, y a los hombres y mujeres bellanitas que han hecho de este municipio del Valle de Aburrá una tierra próspera y pujante, motor del desarrollo industrial de Antioquia.

Artículo 2°. A partir de la promulgación de la presente ley conforme a lo establecido en los artículos 288, 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus Decretos Reglamentarios y la Ley 819 de 2002, autorícese al Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias, que a través del sistema Nacional de Cofinanciación, permitan ejecutar y entregar al servicio de la comunidad Bellanita las siguientes obras de infraestructura de interés público:

1. Construcción del Bulevar del Renacimiento.

2. Adecuación del Parque de Artes y Oficios municipio de Bello.

Artículo 3°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, podrán celebrarse convenios interadministrativos, entre la Nación, el municipio de Bello y/o el departamento de Antioquia.

Artículo 4°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 5°. Para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias en cumplimiento de la presente ley, se deberá realizar la inscripción previa de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación.

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

*Nidia Marcela Osorio Salgado,*

Representante a la Cámara,

Departamento de Antioquia.

### TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN CUARTA AL PROYECTO DE LEY 183 DE 2012 CÁMARA

*por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 100 años de la fundación del municipio de Bello en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se vincula a la celebración de los 100 años de la fundación del municipio de Bello, en el departamento de Antioquia, a celebrarse el 29 de abril de 2013, y rinde un sentido homenaje a sus fundadores, y a los hombres y mujeres bellanitas que han hecho de este municipio del Valle de Aburrá una tierra próspera y pujante, motor del desarrollo industrial de Antioquia.

Artículo 2°. A partir de la promulgación de la presente ley conforme a lo establecido en los artículos 288, 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus Decretos Reglamentarios y la Ley 819 de 2002, autorícese al Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias, que a través del sistema Nacional de Cofinanciación, permitan ejecutar y entregar al servicio de la Comunidad Bellanita las siguientes obras de infraestructura de interés público:

1. Construcción del Bulevar del Renacimiento.

2. Adecuación del Parque de Artes y Oficios municipio de Bello.

Artículo 3°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, podrán celebrarse convenios

interadministrativos, entre la Nación, el municipio de Bello y/o el departamento de Antioquia.

Artículo 4°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta Ley, se incorporarán en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 5°. Para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias en cumplimiento de la presente Ley, se deberá realizar la inscripción previa de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación.

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

Bogotá D. C., abril 3 de 2013

Autorizamos el presente texto del Proyecto de ley número 183 de 2012 Cámara, aprobado en primer debate por la Comisión Cuarta.

El Presidente Comisión Cuarta,

*Juan Felipe Lemos Uribe.*

El Secretario Comisión Cuarta,

*Jaime Darío Espeleta Herrera.*

\* \* \*

### **INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2012 CÁMARA**

*por medio de la cual se exalta la labor cultural que se logra a través de la celebración del Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá y garantiza su preservación como el mayor espectáculo nacional de las artes escénicas y se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá.*

Doctor

AUGUSTO POSADA SÁNCHEZ

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 196 de 2012 Cámara**, *por medio de la cual se exalta la labor cultural que se logra a través de la celebración del Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá y garantiza su preservación como el mayor espectáculo nacional de las artes escénicas y se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la honrosa designación que la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes me hiciera, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efec-

to, en cumplimiento de los artículos 150, 183 y 184 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para segundo debate al proyecto del asunto, de origen parlamentario.

#### **1. ANTECEDENTES - TRÁMITE**

El día 31 de octubre de 2012, los honorables Representantes Simón Gaviria Muñoz, Óscar de Jesús Marín, Telésforo Pedraza Ortega, Fabio Raúl Amín Saleme, radicaron en la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, el proyecto de ley de la referencia, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 754 de 2012.

El proyecto de ley consta seis (06) de los cuales fueron modificados los artículos 3° y 5°, en primer debate. La Ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* de la República número 154 de 2013 y aprobado en Sesión de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara del día 3 de abril de 2013.

Así se modifica el título original del mismo, quedando así:

*por medio de la cual se exalta la labor cultural que se logra a través de la celebración del Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá y garantiza su preservación como el mayor espectáculo nacional de las artes escénicas y se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá.*

#### **2. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley en estudio, consta de seis (6) artículos a saber, que tienen como finalidad: Declarar Patrimonio Cultural de la Nación el Festival Iberoamericano de Teatro que se celebra cada dos años en la ciudad de Bogotá, D. C. (artículo 1°); el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura contribuirá al fomento, internacionalización, promoción, financiación y desarrollo del Festival Iberoamericano de Teatro como un producto y una manifestación inmaterial que genera Colombia al mundo. De igual manera se propugnará por su salvaguardia, preservación y protección (artículo 2°); Creación de apoyo financiero e integración de la Comisión de Apoyo Financiero (artículo 3°); Autorización al Gobierno Nacional, conforme a lo dispuesto en la Constitución Nacional la incorporación de partidas presupuestales (artículo 4°); Costos Financieros del Festival Iberoamericano de Teatro (Artículo 5°); Vigencia (artículo 6°).

La importancia de que el proyecto de ley en estudio, se convierta en ley, la podemos encontrar en la exposición de motivos del mismo publicada en la *Gaceta del Congreso* de la República número 754 de 2012, razón por la cual la plasmamos en la presente ponencia, integralmente:

#### **ANTECEDENTES**

El Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá fue creado por Fanny Mikey y su grupo de colaboradores en 1988, con el propósito de promover la integración artística de diferentes países y culturas. Los objetivos que han determinado su actividad están encaminados a convocar y hacer

participes a los colombianos de un evento cultural masivo; a transformar una ciudad y a su gente; a ayudar a la construcción de ciudadanía y a fomentar la inclusión y la paz.

La Corporación Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá, entidad sin ánimo de lucro, ha organizado el Festival sin ninguna interrupción desde hace 24 años, desde entonces ha acompañado la historia del país y la vida de todos sus ciudadanos. Su labor ha consolidado y transformado la industria del espectáculo público en el país. Es el evento de todos, el evento cultural colombiano de mayor vocación y la más grande visibilidad nacional e internacional.

El Festival ha promovido el acceso de la sociedad a variadas manifestaciones culturales que le han permitido ganar legitimidad y un sentido de pertenencia e identidad por parte del público colombiano. Por ello, este evento ha contado con el apoyo del público desde sus orígenes, un apoyo multitudinario e incondicional, hoy asisten 400 mil personas a sus salas y escenarios, que representa el 70% de ocupación, y 3.5 millones de personas a sus eventos públicos gratuitos.

### DESCRIPCIÓN

El Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá es considerado como uno de los festivales de artes escénicas más grandes del mundo por su capacidad de convocatoria y diálogo intercultural, su programación incluye todas las manifestaciones de las artes escénicas: teatro, danza, circo y música. Durante dos décadas han participado más de 800 compañías de teatros nacionales e internacionales, ha promovido numerosos esfuerzos con el objetivo de ampliar su cobertura, pasó de 900 mil espectadores a 4 millones en la última edición, y con el mismo fin aumentó el número de presentaciones, empezó con 245 y alcanzó un total de 1.300 en el 2012, vinculando 30 diferentes escenarios en toda la ciudad.

Fiel a su objetivo de promover la diversidad cultural, el Festival convoca compañías de teatro callejero, teatro de sala, conciertos internacionales, circo, novedosas propuestas de danza, teatro infantil y juvenil, entre otros; adicionalmente desde el 2004 se concentran en Ciudad Teatro espectáculos dirigidos a toda la familia, 420 mil personas la visitaron en la última edición.

La alta calidad de las compañías participantes del Festival es ampliamente reconocida, su curaduría ha permitido que se presenten obras de la mejor factura artística y con los mejores estándares técnicos. Desde su primera edición el Festival ha contribuido a la profesionalización del gremio y ha educado y creado nuevos públicos a través de la oferta de talleres, seminarios, encuentros, coloquios y demás actividades complementarias que le han dado la oportunidad a los diferentes profesionales, actores, y creadores de la escena nacional de compartir experiencias y aprender sobre formación actoral, producción, montaje, curaduría y gestión. Además organiza encuentros que generan impacto en segmentos diferentes al sector del arte

dramático de la mano de entidades como el Ministerio de Educación Nacional; la Universidad Nacional de Colombia, a través de sus programas de maestría; la Secretaría de Gobierno; el Cuerpo de Bomberos; la Orquesta Filarmónica de Bogotá y el Instituto Distrital para la Participación y la Acción Comunal, (Idpac).

Por su variada programación, el número de funciones que presenta, el volumen de público que asiste y el número de días en que se desarrolla, el Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá se ha convertido en uno de los tres eventos de artes escénicas más grandes e importantes del mundo.

### MÓDULOS QUE CONFORMAN EL FESTIVAL

El Festival se toma la ciudad durante 17 días cada dos años con espectáculos en salas de teatro con funciones de obras nacionales e internacionales en 25 salas de la ciudad, con una capacidad de 320 mil localidades; fomenta además el uso del espacio público programando sus actividades en escenarios no convencionales como la Plaza de Toros de Santa María, el Coliseo Cubierto y el Palacio de los Deportes, con aforos para más de 6 mil personas dirigidos a un público familiar. Las 20 localidades de la ciudad participan también de esta celebración artística vinculando los parques metropolitanos. Desde hace más de 10 años se reúnen en Ciudad Teatro presentaciones de artes escénicas dirigidas al público infantil y juvenil.

Los eventos académicos tienen también un lugar destacado en el Festival, cada edición organiza eventos académicos dirigidos al sector artístico; encuentros entre el sector profesional de las artes escénicas y el público, con la participación de artistas nacionales e internacionales que asisten al Festival.

El sector comercial está representado por la Ventana Internacional de Artes, (VIA), en ese espacio se encuentran programadores del mundo con grupos de teatro y danza para generar nuevas oportunidades de negocios, con el propósito de contribuir a crear una plataforma exportadora para las artes escénicas de Iberoamérica, lo que ha permitido que empresarios culturales nacionales e internacionales conozcan las mejores propuestas de danza y teatro producidas en Iberoamérica con el objetivo de vincularlas a festivales en todo mundo.

La fiesta alrededor de la música está a cargo de Carpa Cabaret, fiesta que se realiza a lo largo de los 17 días de Festival, con un aforo aproximado de 2.000 personas por noche.

El ya tradicional desfile inaugural cuenta con la participación de diferentes grupos artísticos (comparsas), que desfilan a lo largo de la carrera 7ª, desde la Plaza de Toros de Santa María, hasta la Plaza de Bolívar, con un público de 850 mil personas. El evento de inauguración y de cierre (Plaza de Bolívar o Parque Simón Bolívar) presenta dos espectáculos masivos gratuitos de artes escénicas, con despliegue de nuevas tecnologías y de juegos pirotécnicos, con la participa-

ción de 250 mil personas por cada uno de estos eventos.

### DATOS ECONÓMICOS

El Festival tiene un presupuesto a pesos del 2012 de \$26.500 millones (no incluye canjes publicitarios ni free press), razón por la que es considerado el evento cultural de mayor tamaño e impacto económico que se realiza en el país.

El estudio adelantado por la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, Festival de Teatro en Escena (el cual se anexa a la presente exposición de motivos) calcula que gracias al FITB el impacto en la economía del país, entendido como la cantidad monetaria que se reinvierte en él, es de \$75.600 millones. En sectores relacionados directamente con la producción del evento (equipos técnicos, personal logístico, transportes, alimentación y comunicaciones); en sectores relacionados con el turismo (hoteles, restaurantes y actividades nocturnas) y el comercio (almacenes). El Festival logra un efecto multiplicador, ya que por cada peso que se invierte en su realización, se revierte en 4,3 pesos que ingresan a la economía de la ciudad y el país. El Festival ha sido además la plataforma de gestación de varias de las empresas de logística y servicios técnicos que hoy son parte de la industria del entretenimiento de la ciudad, industria que genera el 4% del producto interno bruto del país.

Los ingresos por taquilla conforman el 50% de los recursos del Festival, lo cual lo hace un caso único en el mundo en este tipo de eventos y hace evidente la imperiosa necesidad del apoyo de las entidades públicas y del empresariado colombiano. El valor promedio de una boleta en sala es de \$60 mil y en Ciudad Teatro de \$15 mil, precios muy bajos de acuerdo a los estándares nacionales e internacionales para este tipo de eventos.

El Festival genera 280 empleos directos en el área administrativa y 1.600 en la producción técnica y logística. Contribuye además al fortalecimiento del turismo ya que durante el periodo de su realización se incrementan los visitantes a la ciudad que irradia beneficios a los diferentes actores del sector: hotelero, gastronómico y comercial.

El Festival ha sido objeto de diferentes estudios, tanto nacionales como internacionales debido al éxito de su gestión, su organización y capacidad de convocatoria. La marca Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá está registrada y es altamente valorada por el público, según el estudio realizado por Investin Bogotá hoy es una de las diez marcas más reconocidas del país.

Por todas estas razones el Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá es el evento referencia del país a nivel internacional, sin lugar a dudas el mundo identifica a Colombia por la celebración del mismo.

### PERFIL DEL PÚBLICO

Según datos tomados por la Universidad de los Andes el perfil del público asistente a las obras presentadas en salas convoca a hombres y mujeres

entre los 18 y los 44 años, en igual proporción, con alto nivel de educación y con ingresos por encima de \$2 millones, de estrato 4 a 6. A las presentaciones de teatro callejero asisten hombres y mujeres entre los 18 a 34 años en igual proporción, el nivel de educación es bachiller y universitario, con ingresos por debajo de \$2 millones de estratos 2 y 3. Ciudad Teatro convoca hombres y mujeres entre los 18 a 34 años y niños en igual proporción, aunque tiende a ser menor que el de salas; el nivel de educación es bachiller y universitario, con ingresos por debajo de \$2 millones, estrato 3 y 4.

### EL FESTIVAL DEL AÑO 2014

En este momento la Corporación Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá se encuentra en el diseño de la programación y el montaje de la XIV edición del Festival, paralelo además a la organización de eventos previos que servirán de abrebocas. En abril del 2013 programará un Festival Iberoamericano de Teatro para niños y jóvenes con miras a consolidar públicos y crear un nuevo espacio para la presencia de las marcas patrocinadoras. Se plantea para el año 2014 la posibilidad de la presencia del Festival en otras ciudades del país, mediante la programación de una muestra representativa en una o varias ciudades que se vinculen al proyecto.

En concordancia con el desarrollo tecnológico contemporáneo, se desarrollará una estrategia digital para el Festival XIV, con el propósito de crear canales óptimos de comunicación. Esta estrategia buscará la participación del público por lo menos con un año de anticipación de la celebración del mismo.

El Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá inaugura, construye y consolida mecanismos que permiten el acceso de la población a bienes culturales que promueven la participación, propician la equidad y contribuyen a mejorar la calidad de vida de los individuos. El Festival se ha convertido, con el paso del tiempo, en un ejemplo de cómo la cultura influye de forma positiva en la sociedad, por ello, hace necesario buscar desde el Estado la emisión de una ley que garantice su sostenibilidad para que sus logros sigan siendo uno de los motores de desarrollo social, económico y cultural del país". (Exposición de Motivos Proyecto de ley número 196 de 2012 Cámara, *Gaceta del Congreso* número 754 de 2012)

### 3. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito a los honorables Miembros de la honorable Cámara de Representantes dar segundo debate al **Proyecto de ley número 196 de 2012 Cámara, por medio de la cual se exalta la labor cultural que se logra a través de la celebración del Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá y garantiza su preservación como el mayor espectáculo nacional de las artes escénicas y se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá**, conforme

fue aprobado en primer debate en la Sesión de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes del día 3 de abril de 2013.

De los honorables Congresistas,

*Mercedes Eufemia Márquez Guenzati*

Representante a la Cámara,

Ponente.

Bogotá D. C., 17 de abril de 2013

En la fecha hemos recibido el presente informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 196 de 2012, Cámara, presentado por la honorable Representante Mercedes Eufemia Márquez Guenzati.

El Presidente Comisión Cuarta,

*Juan Felipe Lemos Uribe.*

El Secretario Comisión Cuarta,

*Jaime Darío Espeleta Herrera.*

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2012 CÁMARA**

*por medio de la cual se exalta la labor cultural que se logra a través de la celebración del Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá y garantiza su preservación como el mayor espectáculo nacional de las artes escénicas y se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárase como Patrimonio Cultural de la Nación el Festival Iberoamericano de Teatro que se celebra cada dos años en la ciudad de Bogotá.

Artículo 2°. La Nación por intermedio del Ministerio de Cultura contribuirá al fomento, internacionalización, promoción, financiación y desarrollo del Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá como un producto y una manifestación inmaterial que genera Colombia para el mundo. Todo lo anterior propugnará por su salvaguarda, preservación y protección.

En desarrollo del artículo 4° de la Ley 1477 de 2011, La Comisión Nacional de Televisión o quien haga sus veces, incluirá dentro de su presupuesto anual las partidas indispensables para promover y difundir el Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá por un canal nacional de televisión en coordinación con las directivas de la Corporación.

Artículo 3°. *Comisión de apoyo financiero.* Créase una Comisión encargada de darle impulso y preservar el Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá.

Esta comisión tendrá las siguientes funciones:

1. Asesorar al Festival en la definición del presupuesto y coordinar los esfuerzos estatales para su ayuda y apoyos financieros.

2. Ser una instancia de enlace, coordinación y estímulo de las tareas de obtención de recursos estatales que permitan el cabal desarrollo de los espectáculos impulsados por el Festival.

3. Garantizar la elaboración de las memorias, archivos y materiales impresos y audiovisuales que desarrollan el legado del Festival.

4. Promover la coordinación entre las diferentes entidades públicas aportantes para el desarrollo exitoso del Festival.

5. Promover y evaluar las medidas necesarias para la financiación o cofinanciación del Festival y para ello se autoriza hacer uso de recursos provenientes de donaciones, cooperación, asistencia o ayuda internacional.

6. Velar porque los recursos estatales destinados a la financiación del Festival sean destinados a sus propias actividades, programas y estrategias.

Parágrafo 1°. *Integración de la comisión de apoyo financiero.* La Comisión de Apoyo Financiero estará integrada por:

1. El Ministro de Cultura o su delegado.

2. El Ministro de Hacienda o su delegado.

3. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.

4. Un representante de la Comisión Nacional de Televisión.

5. El Director Ejecutivo o quien haga sus veces de la Corporación Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá.

Parágrafo 2°. *Presidencia de la comisión de apoyo financiero.* El Ministro de Cultura presidirá la Comisión, en caso contrario enviará un delegado; la presidencia la ejercerá el Director Ejecutivo de la Corporación Festival Iberoamericano de Teatro.

Artículo 4°. *Autorizaciones para apropiación.* De conformidad con los artículos 334, 341, 288, y 345 de la Constitución Política y de las competencias consagradas en la Ley 715 de 2001 y 397 de 1997; autoriza al Gobierno Nacional, Ministerio de Cultura para incorporar dentro de su Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema de cofinanciación la apropiación requerida para llevar a efecto la presente ley.

Artículo 5°. *Financiación.* El Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Cultura, podrá financiar anualmente los costos del proyecto, los cuales serán apropiados para vincularse y concurrir con otras instancias de cofinanciación a la realización del Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley tiene vigencia a partir de su publicación.

De los honorables Congresistas,

*Mercedes Eufemia Márquez Guenzati,*

Representante a la Cámara,

Ponente.

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE  
EN COMISIÓN CUARTA AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 196 DE 2012 CÁMARA**

*por medio de la cual se exalta la labor cultural que se logra a través de la celebración del Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá y garantiza su preservación como el mayor espectáculo nacional de las artes escénicas y se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá.*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. Declárase como Patrimonio Cultural de la Nación el Festival Iberoamericano de Teatro que se celebra cada dos años en la ciudad de Bogotá.

Artículo 2°. La Nación por intermedio del Ministerio de Cultura contribuirá al fomento, internacionalización, promoción, financiación y desarrollo del Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá como un producto y una manifestación inmaterial que genera Colombia para el mundo. Todo lo anterior propugnará por su salvaguarda, preservación y protección.

En desarrollo del artículo 4° de la Ley 1477 de 2011, la Comisión Nacional de Televisión o quien haga sus veces, incluirá dentro de su presupuesto anual las partidas indispensables para promover y difundir el Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá por un canal nacional de televisión en coordinación con las directivas de la Corporación.

Artículo 3°. *Comisión de Apoyo Financiero.* Créase una Comisión encargada de darle impulso y preservar el Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá.

Esta comisión tendrá las siguientes funciones:

1. Asesorar al Festival en la definición del presupuesto y coordinar los esfuerzos estatales para su ayuda y apoyos financieros.

2. Ser una instancia de enlace, coordinación y estímulo de las tareas de obtención de recursos estatales que permitan el cabal desarrollo de los espectáculos impulsados por el Festival.

3. Garantizar la elaboración de las memorias, archivos y materiales impresos y audiovisuales que desarrollan el legado del Festival.

4. Promover la coordinación entre las diferentes entidades públicas aportantes para el desarrollo exitoso del Festival.

5. Promover y evaluar las medidas necesarias para la financiación o cofinanciación del Festival y para ello se autoriza hacer uso de recursos provenientes de donaciones, cooperación, asistencia o ayuda internacional.

6. Velar porque los recursos estatales destinados a la financiación del Festival sean destinados a sus propias actividades, programas y estrategias.

Parágrafo 1°. *Integración de la Comisión de Apoyo Financiero.* La Comisión de Apoyo Financiero estará integrada por:

1. El Ministro de Cultura o su delegado.
2. El Ministro de Hacienda o su delegado.
3. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.
4. Un representante de la Comisión Nacional de Televisión.
5. El Director Ejecutivo o quien haga sus veces de la Corporación Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá.

Parágrafo 2°. *Presidencia de la Comisión de Apoyo Financiero.* El Ministro de Cultura presidirá la Comisión, en caso contrario enviará un delegado; la Presidencia la ejercerá el Director Ejecutivo de la Corporación Festival Iberoamericano de Teatro.

Artículo 4°. *Autorizaciones para apropiación.* De conformidad con los artículos 334, 341, 288, y 345 de la Constitución Política y de las competencias consagradas en la Ley 715 de 2001 y 397 de 1997; autoriza al Gobierno Nacional, Ministerio de Cultura para incorporar dentro de su Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema de cofinanciación la apropiación requerida para llevar a efecto la presente ley.

Artículo 5°. *Financiación.* El Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y Cultura, podrá financiar anualmente los costos del proyecto, los cuales serán apropiados para vincularse y concurrir con otras instancias de cofinanciación a la realización del Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley tiene vigencia a partir de su publicación.

Bogotá D. C., abril 3 de 2013

Autorizamos el presente texto del Proyecto de ley número 196 de 2012 Cámara, aprobado en primer debate por la Comisión Cuarta.

El Presidente Comisión Cuarta,

*Juan Felipe Lemos Uribe.*

El Secretario Comisión Cuarta,

*Jaime Darío Espeleta Herrera.*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
228 DE 2012 CÁMARA**

*por la cual la Nación declara Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación al municipio de Charalá del departamento de Santander, exaltando su aporte a la Gesta Libertadora de Colombia.*

Doctor

AUGUSTO POSADA SÁNCHEZ

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 228 de 2012 Cámara.

Respetado Señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención, me permito presentar informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 228 de 2012 Cámara**, por la cual la Nación declara Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación al municipio de Charalá del departamento de Santander, exaltando su aporte a la Gesta Libertadora de Colombia, para lo cual fui designado por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Corporación, ponencia que se sustenta en los siguientes términos:

#### ANTECEDENTES

El honorable Representante Holger Horacio Díaz Hernández, Representante a la Cámara del departamento de Santander, presentó a consideración del Congreso de la República el **Proyecto de ley número 228 de 2012 Cámara**, cuyo objeto es declarar Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación al municipio de Charalá del departamento de Santander, exaltando su aporte a la Gesta Libertadora de Colombia.

El proyecto de ley consta cinco (05) para primer debate. La Ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* de la República número 136 de 2013 y aprobada en Sesión de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara del día 03 de abril de 2013.

#### FUNDAMENTO DE LA PONENCIA

La iniciativa en estudio consta de cinco (5) artículos que tienen como fundamento declaratoria de Charalá, como “Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación”, por su valioso aporte a las luchas independentistas del siglo XIX (artículo 1º); autorizar al Gobierno Nacional conforme a los lineamientos del Marco Fiscal de Mediano Plazo, incorporar las Partidas Presupuestales para concurrir a la finalización de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social e histórico para el municipio de Charalá en el Departamento de Santander: a) Diseño y construcción del Parque Temático Lineal, como un complejo turístico, cultural e histórico donde se recreen los acontecimientos con los que Charalá contribuyó a la gesta libertadora; b) Restauración de la Casa de la Cultura “José Acevedo y Gómez”, donde reposa la memoria histórica de Charalá; c) Restauración de la Casa Consistorial del resguardo; d) Compra y Restauración de la Casa de “José Antonio Galán Zorro (...) (artículo 2º) autorización al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Cultura, para asesorar y apoyar a la Gobernación de Santander y al municipio de Charalá en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos de patrimonio material, e inmaterial; de remodelación, recuperación y construcción de los monumentos e infraestructura cultural e histórica del municipio de Charalá de conformidad con las normas vigentes (artículo 3º) autorización al Gobierno Nacional, la Gobernación de Santander y el municipio de Charalá para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar

en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto a que se refiere la presente ley (artículo 4º); Vigencia (artículo 5º).

#### CONVENIENCIA DEL PROYECTO

Debido a la importancia del proyecto de ley en estudio, traemos a colación la Exposición de Motivos, expresada por el autor, el honorable Representante Holger Horacio Díaz Hernández:

“Presento para consideración de los honorables miembros del Congreso de la República el presente proyecto de ley, mediante el cual se pretende hacer un reconocimiento y exaltación al municipio de Charalá del departamento de Santander por su importante contribución en materia histórica y cultural a la consecución de la libertad nacional a través de hitos decisivos para la conformación del Estado Colombiano como los siguientes:

a) La Revolución de los Comuneros, del 16 de marzo de 1781, con su caudillo José Antonio Galán Zorro;

b) El Grito de Independencia del 20 de julio de 1810, con el tribuno del pueblo, José Acevedo y Gómez;

c) La Batalla del Pienta del 4 de agosto de 1819 y convertida en un sacrificio colectivo de charaleños.

#### ANTECEDENTES

Esta no es la primera vez que se presenta, para la consideración del Congreso de la República, una iniciativa de ley que busque declarar al municipio de Charalá como Patrimonio Histórico de la Nación. En el período legislativo pasado, el honorable Senador Bernabé Celis Carrillo radicó el **Proyecto de ley número 219 de 2009 Senado**, por la cual la Nación, al cumplirse el Bicentenario de la Independencia, se asocia, exalta y rinde homenaje al municipio de Charalá, departamento de Santander por su aporte a la gesta libertadora con la Batalla del Pienta, y por ser cuna del prócer y Tribuno del Pueblo, don José Acevedo y Gómez.

Después de su aprobación en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente y en la Plenaria del Senado de la República con Ponencia Positiva del honorable Senador Juan Carlos Restrepo Escobar, el proyecto fue trasladado a la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes hasta el 18 de enero de 2011 con el número 167 de 2010 Cámara, siendo designado Ponente el honorable Representante a la Cámara Mario Suárez Flórez. Dicha iniciativa también fue aprobada en esta célula congresional el pasado 4 de mayo de 2011 y enviado a Secretaría General para la correspondiente aprobación en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Sin embargo, el proyecto en mención fue Archivado en la Plenaria de conformidad con el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992: “ningún proyecto será considerado en más de dos legislaturas”.

Así pues, atendiendo a la importancia de la iniciativa, las repercusiones para el municipio de Charalá y con el ánimo de recuperar el valor histórico aportado para la Nación, me permito presentar nuevamente este proyecto con algunas modificaciones, haciéndole tributo a los héroes y sucesos

que nacieron de este municipio, llamado la cuna de la libertad de América<sup>1</sup>.

### CONSIDERACIONES HISTÓRICAS

El territorio donde hoy se erige el municipio de Charalá fue descubierto por el conquistador español Martín Galeano en el año 1540, siendo Gobernante del Nuevo Reino de Granada don Gonzalo Jiménez de Quesada. El municipio fue fundado como parroquia, por don Diego de Vargas Sotomayor y otros, el 10 de diciembre de 1701, bajo la advocación de Nuestra Señora de Monguí.

El nombre, al parecer, tiene origen en la palabra Chalalá, que en lengua Guane significa “Arboleda en medio de dos ríos”, nombre que los españoles transforman en Charalá. Los indios Guanes, sus primitivos habitantes, tuvieron un desarrollo similar al de los Muisca o Chibchas, estaban dedicados al arte de tejer prendas en algodón, que comercializaban con aborígenes del altiplano Cundiboyacense por sal y especias.

Los aportes de Charalá a la historia de Colombia se extienden a las gestas heroicas de la Revolución de los Comuneros con el insigne Capitán José Antonio Galán junto a José Acevedo y Gómez (el Tribuno del Pueblo), María Antonia Santos Plata, Elena Rosalía Santos Rosillo, Fernando Santos Plata, Fernando Arias Nieto, en la célebre “Batalla del Pienta”. Además, resulta obligatorio destacar otros destacados personajes como el médico Antonio Vargas Reyes y Florentino González Vargas político, periodista, abogado, hombre público y catedrático, que sin duda alguna han contribuido al desarrollo del país en sus respectivos campos.

Charalá, Coromoro y Cincelada conforman una trilogía histórica y geográfica, que define, consolida y afianza la estructuración de una cultura que posee características muy particulares como lo es la vocación agrícola, el amor por su terruño, la defensa de las libertades individuales y la lucha permanente por alcanzar con su esfuerzo la equidad y la justicia entre sus conciudadanos.

Este proyecto de ley, en síntesis, busca retribuirle al municipio de Charalá su contribución a la gesta libertadora que sirvió sin lugar a dudas para la consolidación del movimiento independentista colombiano a través de los hechos que tuvieron lugar en su territorio, el sacrificio de sus habitantes y de los personajes históricos oriundos del municipio, claves en todo el proceso y lucha por la disolución del yugo español.

Fue en Charalá donde tuvo lugar la primera protesta fiscal en el año 1724, en la que los Charaleños se opusieron al nombramiento de don Juan de Vargas, quien venía a imponer mayores tributos. También tuvieron lugar allí los primeros levantamientos y rebeliones que anteceden y capitalizan

el inconformismo contra las autoridades españolas por el maltrato a los nativos Chalalae, y las exacciones tributarias a los criollos para sostener la guerra de España contra Inglaterra, durante los años de 1774, 1775, 1779 y 1780.

### “Batalla del Pienta”, Charalá, 4 de agosto de 1819

La fortaleza del pueblo charaleño, en la época de la independencia contribuye a la causa del Libertador Simón Bolívar, a través de una gesta histórica que enorgullece a quienes habitan esta comarca. Se trata de la “Batalla del Pienta”, ocurrida el 4 de agosto de 1819, donde el pueblo charaleño se enfrentó a las tropas españolas dirigidas por el Coronel Lucas González, que acudían presurosas a reforzar las tropas de Barreiro en el Puente de Boyacá el 7 de agosto de 1819.

Vale la pena recordar este acto heroico del pueblo charaleño y los municipios vecinos, pues constituye el hecho esencial, por el cual se busca dar trámite a esta iniciativa de ley. Si bien es cierto, que “fuimos los criollos y no los españoles, los derrotados en Pienta”<sup>2</sup> no se puede borrar de la historia esta cruenta y dolorosa batalla ni dejarse de considerar valiosa para la construcción de la nación colombiana.

La génesis de este acto heroico se remonta a la época de “El Pacificador” don Pablo Morillo, quien retoma el poder e implanta la autoridad del rey de España. Charalá y los pueblos circunvecinos levantan su voz en contra del régimen, formándose de inmediato las milicias que harían frente a los invasores. El capitán don Fernando Santos Plata formó un valeroso grupo de patriotas, cuyo centro de operaciones fue la hacienda de “El Hatillo”, propiedad de sus padres, en el hoy municipio de Coromoro y la hacienda “La Mina” que años más tarde pasaría a ser propiedad del tatarabuelo del doctor Eduardo Santos, ex presidente de Colombia. Doña María Antonia Santos Plata, hermana del Capitán Fernando Santos Plata, cobijó bajo el techo de su casa y patrocinó a las milicias insurgentes. Grandes dolores de cabeza dieron los patriotas a los españoles en encuentros y ataques, siendo esta milicia la más numerosa y mejor organizada en la Nueva Granada.

En julio de 1819 fue delatada doña María Antonia Santos Plata, siendo apresada y llevada al Socorro. El 28 de julio de 1819, en el Socorro, fue ejecutada en compañía de dos de sus compañeros de lucha. Este mismo día las tropas de la libertad se toman a Charalá. Participan con Charalá en esta acción los pueblos de Coromoro, Ocamonte, Cincelada, Riachuelo y Encino, que se identifican con banderas creadas por las milicias.

El General Bolívar, en desarrollo del plan estratégico de la Campaña Libertadora, ordena al Coronel Antonio Morales trasladarse a Charalá, con el cargo de Gobernador de la Provincia con 140 fusi-

<sup>1</sup> Proyecto de ley número 167 de 2010 Cámara, 219 de 2009 Senado, por la cual la Nación al cumplirse el Bicentenario de la Independencia, se asocia, exalta y rinde homenaje al municipio de Charalá, departamento de Santander, por su aporte a la gesta libertadora con la Batalla del Pienta, y por ser la cuna del prócer y Tribuno del Pueblo, Don José Acevedo y Gómez.

<sup>2</sup> Recuento de la Historia de Charalá. Encontrado en línea [http://www.hotelcaciuechalala.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5&Itemid=10](http://www.hotelcaciuechalala.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=10)

les y una tropa, para reforzar las Guerrillas Patrióticas de Charalá y organizar la defensa de la plaza. El Coronel José María Barreiro, comandante de la Tercera División Española, había tomado posición en el Alto del Espino o Loma Bonita, jurisdicción de Paipa-Boyacá, en la confluencia de los caminos que de Tunja conducen al Socorro.

El plan táctico del Coronel Barreiro consistía en atacar al General Bolívar, con quien se había enfrentado ya en el Pantano de Vargas, y quien se hallaba acampado con su ejército, sobre la margen derecha del Río Sogamoso. Con ese fin ordenó incorporar a su división la artillería en Santafé, las compañías de Numancia que estaban en el cuartel de Tunja. Ordenó al mismo tiempo al Gobernador del Socorro, Capitán Lucas González, que con todas las fuerzas disponibles se dirigiera por los páramos de Cerinza para atacar la Retaguardia del Ejército Patriota.

Desde el 29 de julio, día siguiente al fusilamiento de Antonia Santos, el Capitán Lucas González había partido con más de mil soldados hacia Tunja a reforzar el ejército realista de Barreiro. Enterado en Oiba de la sublevación en Charalá se dirige hacia allá a dispersar las partidas de rebeldes y a exterminar la rebelión para luego, seguir a Tunja.

El Capitán Lucas González llegó a Charalá a la madrugada del día 4 de agosto de 1819 y al despuntar los primeros rayos, comienza una de las batallas más cruentas de nuestra independencia: las aguas se tiñen de rojo, muchos hombres caen bajo el poder del avezado militar que logra cruzarlo. Su vanguardia avanza hacia el pueblo, se generaliza la batalla y se difunde casa por casa y calle por calle. Las milicias del Capitán Fernando Santos Plata conformadas por un ejército de labriegos, armados con machetes, piedras y mazos, son vencidas. La soldadesca se dedica al asesinato, la tortura, el incendio y los vejámenes.

Los relatos que sobre esta lucha desigual hacen los historiadores dan cuenta de que el saqueo y el degüello son uno sólo. No se salvaron los ancianos, ni mujeres, ni niños, quienes se habían resguardado en el recinto de la iglesia y el cementerio, con la vana esperanza de que estos lugares fueran respetados. Por lo contrario, fueron atacados y masacrados. Allí cayó la niña Helenita Santos Rosillo, de tan solo trece años de edad, sobrina de doña Antonia Santos, quien fue mancillada dentro de la sacristía y tratando de escapar cae atravesada de un certero balazo<sup>3</sup>.

El Capitán Lucas González ordena que a los prisioneros se les asesine colgándolos de los balcones de las casas, unos del cuello, otros de los pies, y que a otros se les torture cortándoles las orejas, la nariz, sacándole los ojos, abriéndoles el vientre estando amarrados a los troncos de los árboles de la plaza y fusilando a muchos en las calles. Las mujeres fueron abusadas y luego asesina-

nadas, algunas viviendas saqueadas e incendiadas con sus habitantes adentro.

Se oyeron por todo el pueblo gritos desgarradores y lamentos de muerte y se vieron muchos cuerpos destrozados, devorados por los cerdos, los perros y los buitres, en macabro festín y bestial ritual funerario, cuyo destino infeliz fueron sus carnes y sus órganos.

*“Charalá parecía un cementerio lleno de cadáveres destrozados, ruinas y lamentos”.*

Pasaban las horas y el Coronel Barreiro no se movía de su posición y miraba constantemente hacia el camino real. El General Bolívar observaba atento, los movimientos enemigos. Al caer la tarde de aquel día 4 de agosto de 1819, le llegó la noticia al General Bolívar, de que el Capitán Lucas González había logrado vencer la resistencia del puente y avanzaba a sangre y fuego hacia la población, dejando tras de sí, muchos muertos y heridos; que había combates en las calles, en las esquinas, en las casas y que las gentes ya mayores, trataban de defenderse con machetes piedras y chuzos de caña brava.

El General Bolívar, al conocer esa misma tarde la noticia, ordena el primer movimiento hacia Paipa y a las ocho de la noche, el segundo movimiento de flanco oculto por el camino de Toca, hacia Tunja. Este movimiento es considerado por los historiadores, como el estelar de la guerra, porque fue el que selló el éxito de la Campaña Libertadora, como lo afirmara el General Francisco de Paula Santander:

*“Nos dirigimos a marchas forzadas a la ciudad de Tunja por el camino de Toca, dejando a nuestra espalda todo el ejército enemigo. Esta operación atrevida, meditada y ejecutada mejor, es sin disputa la que selló el éxito de nuestra campaña”.*

De esta manera, la ayuda de las guerrillas fue decisiva para el triunfo de los patriotas en Boyacá y la culminación de la Independencia. Y, el hecho es que el Capitán González ocupado en la Batalla del Pienta, no pudo cumplir su cita con Barreiro, lo cual incidió en que Bolívar también pudiera ganar la Batalla de Boyacá.

Con el ánimo de hacer aún más explícita la relevancia de esta Batalla del Pienta y las consecuencias que tuvo para la posterior Batalla de Boyacá, se resaltan los interrogantes de varios historiadores quienes sustentan la tesis de que si no hubiera sido por la ocurrencia de dicho evento en Charalá (aunque se haya perdido) la suerte de Bolívar, Santander y Anzoátegui hubiese sido distinta y habría sido la historia de la Independencia de Colombia.

- ¿Qué hubiera pasado si en Charalá no enfrentaron con heroísmo al Capitán Lucas González?

- ¿Qué habría sido del ejército libertador, extenuado después de la batalla del Pantano de Vargas, si en la tarde del 7 de agosto se enfrenta a las tropas de Barreiro aumentadas con las de González?<sup>4</sup>

<sup>3</sup> La Batalla Perdida, del Historiador charaleño, Álvaro Sarmiento Santander, ganadora de la Convocatoria del Bicentenario 2010.

<sup>4</sup> Horacio Rodríguez Plata: La antigua provincia del Socorro y la Independencia.

• ¿Cuál habría sido la suerte de Colombia si en vez de Barreiro y sus oficiales, los prisioneros hubieran sido Bolívar, Santander y Anzoátegui? *“Otra sería nuestra historia si aquel ejército de labriegos, armados con machetes, piedras y mazos, no hubiera impedido la cita del capitán González con Barreiro”*<sup>5</sup>.

• ¿Qué hubiera pasado si el ejército de don Lucas González, con más de mil hombres hubiera engrosado las tropas del Coronel Barreiro? Quizás la victoria patriota no se hubiera dado el 7 de agosto en Boyacá.

*Este gran triunfo se debe sin duda a las vidas y sangre derramada en Charalá, tres días antes*<sup>6</sup>.

Entonces se comprende que la Batalla del Pienta es La Batalla de la Libertad, así se haya perdido militarmente; porque de las batallas perdidas también brotan las victorias. Este es el mérito de los guerreros de la Libertad, que aquel día lucharon hasta morir, para que la Patria viviera. En ese sentido, vale indudablemente la pena hacer este reconocimiento declarando a Charalá Patrimonio Histórico de la Nación, en aras de conservar también su legado, valores y contribución a lo que hoy somos en el país.

*“Hay pueblos que luchan y se rinden; hay pueblos que se rinden sin luchar; pero hay pueblos que luchan y resisten sin rendirse jamás, ese fue el pueblo de Charalá”*.

La hazaña del Pienta lleva más de 190 años perdida en la memoria de la mayoría de los colombianos e incluso de los santandereanos, por lo tanto es importante la aprobación de este proyecto para rendir homenaje a este municipio, a su gente y a su invaluable contribución para la libertad y honor de Colombia.

Durante mucho tiempo, los laureles y el reconocimiento se lo han llevado otros municipios de la región en detrimento de los honores y verdadero lugar que merece Charalá, dada la corriente de sangre y valor que derramó y demostró para la consecución de la libertad y autodeterminación nacional. Manuel Gómez Ariza, en su columna Historias Socorranas del periódico *la Zigarra*, también defiende esta tesis y abiertamente sostiene en ella que “se inclina y se quita el sombrero por los charaleños, pero también por los de Coromoro, Ocamonte, Cincelada, Riachuelo y Encino, pues sin su concurso no habría sido posible la gran gesta libertadora”.

**José Antonio Galán Zorro “El Gran Capitán”**. Su figura representa el coraje y la determinación en la lucha por la justicia social de la época.

**Revolución de los Comuneros**. El prócer charaleño José Antonio Galán Zorro fue quien levantó la antorcha de la temprana y truncada independen-

cia; condenado como insurgente y enviado preso a Cartagena en 1779, se escapa para gestar y liderar política y militarmente el gran Movimiento Comunero del 16 de marzo de 1781, que tuvo connotaciones de carácter internacional, dado que este movimiento se constituyó en inspirador de la Revolución Francesa y fue tomado como modelo de lucha social en todo el mundo.

La traición lo llevó al cadalso y a ser descuartizado en Santafé de Bogotá el 1º de febrero de 1782. Este es un aparte de la sentencia:

*“Condenamos a José Antonio Galán a que sea sacado de la cárcel, arrastrado y llevado al lugar del suplicio, donde sea puesto en la horca hasta cuando naturalmente muera; que, bajado, se le corte la cabeza, se divida su cuerpo en cuatro partes y pasado por la llamas (para lo que se encenderá una hoguera delante del patíbulo); su cabeza será conducida a Guaduas, teatro de sus escandalosos insultos; la mano derecha puesta en la plaza del Socorro, la izquierda en la villa de San Gil; el pie derecho en Charalá, lugar de su nacimiento, y el pie izquierdo en el lugar de Mogotes; declarada por infame su descendencia, ocupados todos sus bienes y aplicados al fisco; asolada su casa y sembrada de sal, para que de esa manera se dé olvido a su infame nombre y acabe con tan vil persona, tan detestable memoria, sin que quede otra que la del odio y espanto que inspiran la fealdad y el delito”*.

**Don José Acevedo y Gómez “El Tribuno del Pueblo”**.

**Grito de Independencia del 20 de julio de 1810**

Charaleño, nombrado en 1808 Regidor Perpetuo del Cabildo de Santafé. Junto con don Lorenzo Plata Martínez, de Barichara, y don Miguel Tadeo Gómez, de San Gil, planeó el alzamiento del 10 de julio en el Socorro, que culminó con el grito de independencia del 20 de julio de 1810. Su participación fue decisiva en el cabildo abierto del 20 de julio de 1810. Profundamente célebre por su oratoria y sus arengas contra el mal gobierno, la esclavitud y los derechos del pueblo. Con su voz enérgica aglutinó a un pueblo sediento de libertad. Su discurso avivó la necesidad de aprovechar el momento para organizarse como gobierno autónomo:

*“Si perdéis estos momentos de efervescencia y calor, si dejáis escapar esta ocasión única y feliz, antes de doce horas seréis tratados como insurgentes: ved [señalando las cárceles] los calabozos, los grillos y las cadenas que os esperan”*.

Con su pensamiento y pluma redactó el Acta de la Independencia del 20 de julio de 1810 y constituyó la Junta Suprema de Gobierno. Su genialidad fue determinante para que el pueblo no se desbordara y cayera en un simple tumulto donde

<sup>5</sup> Recorrido por las bravas tierras de Charalá: Diego Andrés Rosseli Cock / Especial para PORTAFOLIO.

<sup>6</sup> Grito de Libertad, del historiador Édgar Cano Amaya.

indudablemente el atropello, el saqueo y el crimen reinarían impunemente<sup>7</sup>.

### **María Antonia Santos Plata**

#### **Heroína de la Independencia de Colombia**

Bautizada en Pinchote, el 11 de abril de 1782. Su niñez y juventud fue en la hacienda de El Hatillo del municipio de Coromoro (Santander). María Antonia se formó en un ambiente de rebeldía y descontento. Su familia se vinculó fervorosamente a la lucha en favor de la emancipación del Nuevo Reino de Granada. En esta época se conformaron las guerrillas patriotas para luchar contra los españoles realistas que combatieron el Régimen del Terror y apoyaron al ejército patriota en la Campaña Libertadora de 1819. La guerrilla de Coromoro o de Santos fue la primera que se organizó en la Provincia del Socorro para luchar contra los invasores españoles; fue la más organizada y la que peleó más bravamente durante los tres años de la Reconquista. Esta guerrilla fue organizada y sostenida por Antonia Santos Plata y tuvo como centro de actividades su hacienda El Hatillo. Ella creó una red de espías que estaban al servicio de la tropa.

La guerrilla de Coromoro contribuyó con la Batalla del Pienta en Charalá al triunfo de la batalla del Puente de Boyacá. El 12 de julio de 1819 doña María Antonia Santos Plata fue apresada en la hacienda de El Hatillo por el destacamento militar español comandado por el capitán Pedro Agustín Vargas. Con ella también fueron también aprehendidos su hermano menor Santiago, su sobrina Helena Santos Rosillo y dos esclavos de la heroína, y llevados al Socorro, donde fueron encerrados en los calabozos de la cárcel.

Tras breve sumario, el 16 de julio de 1819, fue dictada la sentencia de muerte para Antonia Santos y los próceres Isidro Bravo y Pascual Becerra, como enemigos de la causa del rey y reos de lesa majestad. El 27 de julio fueron puestos en capilla los condenados a muerte. El 28 de julio, a las diez y media de la mañana, tres días después de la batalla del Pantano de Vargas, Antonia Santos fue llevada al cadalso, ubicado en un ángulo de la plaza del Socorro, junto con sus compañeros Pascual Becerra e Isidro Bravo. A la heroína la acompañó su hermano Santiago Santos, a quien le entregó sus alhajas de oro y su testamento; al oficial que mandaba la escolta le obsequió el anillo que llevaba puesto. Un sargento la ató al patíbulo y le vendó los ojos, se dio el redoblante y la escolta hizo fuego, consumándose así su muerte, como ejemplo del martirologio patrio para la posteridad<sup>8</sup>.

## **CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES**

Al preparar el proyecto de ley, se comparte plenamente el criterio del Ministerio de Hacienda, en el sentido de que la actividad legislativa debe armonizarse con las posibilidades fiscales de la nación siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

1. Que exista una ley que decreta un gasto.
2. Que sea posible la intervención de la Nación en el tipo de proyecto que en la ley se determine, o en su defecto, que se trate de una partida de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.
3. Que no señale el monto del gasto que va a ser intervenido por la Nación, ya que habría interferencia con la competencia del ejecutivo para programar y presentar su propio presupuesto.
4. Que no se recorte la facultad constitucional del Presidente de la República para la celebración de contratos que le correspondan, llegando inclusive a determinar los elementos principales del contrato, como el objeto, los sujetos y el precio, sin mediar la iniciativa preceptuada constitucionalmente.

Lo anterior supone que el texto del articulado del proyecto de ley en estudio se adapta a estos requisitos y existe oportunidad de hacerlo dentro del trámite que debe seguir el mismo; que no se presenta ningún inconveniente para que la Comisión correspondiente dé su aprobación a la totalidad del articulado, por considerar que el mismo sigue los parámetros señalados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sobre el particular es conveniente señalar que se encuentra claramente establecida la facultad del Congreso de la República para que, conforme al artículo 288 de la Constitución Política, tal como se plantea en este proyecto de ley, se autorice al Gobierno Nacional para que, bajo los parámetros de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, mediante el sistema de cofinanciación, participe en la financiación y ejecución de proyectos de inversión.

En el presente proyecto de ley se autoriza al Gobierno Nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, a través del sistema nacional de cofinanciación, partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar obras de utilidad pública, de interés social, cultural, histórico y turístico en el municipio de Charalá.

Respecto a estas iniciativas las cuales decretan gasto público, la Corte Constitucional se ha pronunciado estableciendo que el Congreso de la República tiene iniciativa en materia de gasto público, así lo establece en la Sentencia C-324 de 1997 en los siguientes términos:

<sup>7</sup> El Tribuno de 1810. León Gómez, Adolfo. Biblioteca de Historia Nacional, Vol. VII. Academia Colombiana de Historia. Bogotá, Imprenta Nacional, 1910.

<sup>8</sup> Javier Ocampo López, (Gran Enciclopedia de Colombia del Círculo de Lectores, tomo de biografías).

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

El presente proyecto de ley se limita a autorizar al gobierno para que incluya el gasto en el proyecto de presupuesto. En efecto, la expresión “Autorícese”, no impone un mandato al gobierno, simplemente busca habilitar al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, que no es otra cosa que autorizarlo, en los términos del artículo 346 de la Carta, para incluir el respectivo gasto en el proyecto de la ley de presupuesto.

Por las anteriores consideraciones solicito a los honorables congresistas analizar y dar viabilidad al proyecto de la referencia, el cual dará lugar a un acto de justicia social con el pueblo charaleño y permitirá el desarrollo armónico de una comunidad que le ha dado grandes satisfacciones a la patria, tal como queda demostrado en el contexto histórico que hace parte del presente proyecto de ley”. (Exposición de Motivos Proyecto de ley número 228 de 2012 Cámara).

#### **FACULTAD DE LOS CONGRESISTAS EN LA PRESENTACIÓN DE ESTE TIPO DE INICIATIVA LEGISLATIVA (CONSTITUCIONAL Y LEGAL)**

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

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

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 N. 3, superiores se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, refor-

mar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 Constitucional;

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

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

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

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

Una vez analizado el marco constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, y llegados a la conclusión de que el Proyecto de ley número 228 de 2012 Cámara, se encuentra enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y la ley; el Congreso de la República, no invade órbitas ni competencias de otras Ramas del Poder Público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno Nacional.

#### **ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

El Proyecto de ley número 228 de 2012 Cámara, fue presentado a consideración del Congreso de la República el día 12 de diciembre de 2012, por el honorable Representante Holger Horacio Díaz Hernández, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Dicho proyecto de ley, ha tenido el siguiente trámite legislativo:

a) Publicación proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* de la República número 43 de 2013;

b) Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el día 12 de diciembre de 2012 y recibido en la misma el día 7 de febrero de 2013, conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992;

c) Mediante Oficio CCCP3.4-1949-13 fui designado ponente para primer debate;

d) Radicación Ponencia primer debate: 20 de marzo de 2013;

e) Publicación Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso* de la República número 136 de 2013;

f) Anuncio discusión y votación primer debate: 20 de marzo de 2013;

g) Discusión y aprobación primer debate: Sesión de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del día 3 de abril de 2013, sin modificación alguna;

h) Mediante Oficio CCCP3.4-2023-13 fui designado ponente para segundo debate.

### Proposición

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, solicito a los miembros de la honorable Cámara de Representantes aprobar en segundo debate el **Proyecto de ley número 228 de 2012 Cámara**, por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural de la nación al municipio de Charalá del departamento de Santander, exaltando su aporte a la gesta libertadora de Colombia, conforme fue aprobado en primer debate en la Sesión de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes del día 03 de abril de 2013.

De los honorables Congresistas,  
Cordialmente,

Mario Suárez Flórez,  
Representante a la Cámara,

Ponente.

Bogotá D. C., 17 de abril de 2013

En la fecha hemos recibido el presente Informe de Ponencia para segundo debate y texto propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 228 de 2012 Cámara, presentado por el honorable Representante Mario Suárez Flórez.

El Presidente Comisión Cuarta,

Juan Felipe Lemos Uribe.

El Secretario Comisión Cuarta,

Jaime Darío Espeleta Herrera.

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 228 DE 2012 CÁMARA

*por la cual la Nación declara Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación al municipio de Charalá del departamento de Santander, exaltando su aporte a la Gesta Libertadora de Colombia.*

El Congreso de la República  
DECRETA:

Artículo 1°. Declárese a Charalá, municipio del departamento de Santander, “*Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación*”, por su valioso aporte a las luchas independentistas del siglo XIX.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional, para que de conformidad con los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, incorpore las partidas presupuestales para concurrir a la finalización de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social e histórico para el municipio de Charalá en el departamento de Santander:

a) Diseño y construcción del Parque Temático Lineal, como un complejo turístico, cultural e histórico donde se recreen los acontecimientos con los que Charalá contribuyó a la gesta libertadora. Contará una Réplica del Puente sobre el Río Pienta, Monumento a los Héroes María Antonia Santos, José Acevedo y Gómez, José Antonio Galán, y Fernando Santos Plata, entre otros Monumentos de Interés Histórico como homenaje a todos los

charaleños que ofrendaron su vida por la libertad de Colombia;

b) Restauración de la Casa de la Cultura “José Acevedo y Gómez”, donde reposa la memoria histórica de Charalá;

c) Restauración de la Casa Consistorial del Resguardo;

d) Compra y Restauración de la casa de “José Antonio Galán Zorro”.

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

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

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

De los honorables Congresistas,

Cordialmente,

Mario Suárez Flórez,  
Representante a la Cámara,

Ponente

### TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN CUARTA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 228 DE 2012 CÁMARA

*por la cual la Nación declara Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación al municipio de Charalá del departamento de Santander, exaltando su aporte a la Gesta Libertadora de Colombia.*

El Congreso de la República  
DECRETA:

Artículo 1°. Declárese a Charalá, municipio del departamento de Santander, “*Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación*”, por su valioso aporte a las luchas independentistas del siglo XIX.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional, para que de conformidad con los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, incorpore las partidas presupuestales para concurrir a la finalización de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social e histórico para el municipio de Charalá en el departamento de Santander:

a) Diseño y construcción del Parque Temático Lineal, como un complejo turístico, cultural e histórico donde se recreen los acontecimientos con los que Charalá contribuyó a la gesta libertadora. Contará con una Réplica del Puente sobre el Río

Pienta, Monumento a los Héroes María Antonia Santos, José Acevedo y Gómez, José Antonio Galán, y Fernando Santos Plata, entre otros Monumentos de Interés Histórico como homenaje a todos los charaleños que ofrendaron su vida por la libertad de Colombia;

b) Restauración de la Casa de la Cultura “José Acevedo y Gómez”, donde reposa la memoria histórica de Charalá;

c) Restauración de la Casa Consistorial del Resguardo;

d) Compra y Restauración de la casa de “José Antonio Galán Zorro”.

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

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

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Bogotá, D. C., abril 3 de 2013

Autorizamos el presente texto del Proyecto de ley número 228 de 2012 Cámara, aprobado en primer debate por la Comisión Cuarta.

El Presidente Comisión Cuarta,

*Juan Felipe Lemos Uribe.*

El Secretario Comisión Cuarta,

*Jaime Darío Espeleta Herrera.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 212 - Miércoles, 17 de abril de 2013  
**CÁMARA DE REPRESENTANTES** Págs.

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para segundo debate, Texto definitivo, aprobado en primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, Pliego de modificaciones propuesto y Texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, en sesión ordinaria del día miércoles cinco (5) de diciembre de dos mil doce (2012) al Proyecto de ley número 160 de 2012 Cámara, por la cual se regula y se formaliza la prestación del servicio en los programas hogares comunitarios Fami y sustitutas de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones..... 1

Ponencia para segundo debate, Texto propuesto y Texto aprobado en primer debate en Comisión Cuarta al Proyecto de ley número 183 de 2012 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 100 años de la fundación del municipio de Bello en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones..... 13

Informe de ponencia para segundo debate, Texto propuesto y Texto aprobado en primer debate en Comisión Cuarta al Proyecto de ley número 196 de 2012 Cámara, por medio de la cual se exalta la labor cultural que se logra a través de la celebración del Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá y garantiza su preservación como el mayor espectáculo nacional de las artes escénicas y se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá..... 16

Informe de ponencia para segundo debate Texto propuesto Texto aprobado en primer debate en comisión cuarta al Proyecto de ley número 228 de 2012 Cámara, por la cual la Nación declara Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación al municipio de Charalá del departamento de Santander, exaltando su aporte a la Gesta Libertadora de Colombia..... 21